



Analyse théorique de la gouvernance et du développement soutenable dans une perspective institutionnaliste : le cas de l'accès à l'eau potable

Azyadé Nematollahi-Gillet

► To cite this version:

Azyadé Nematollahi-Gillet. Analyse théorique de la gouvernance et du développement soutenable dans une perspective institutionnaliste : le cas de l'accès à l'eau potable. Economies et finances. Université de Bordeaux, 2014. Français. NNT : 2014BORD0387 . tel-01230904

HAL Id: tel-01230904

<https://theses.hal.science/tel-01230904>

Submitted on 19 Nov 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE PRÉSENTÉE POUR OBTENIR LE GRADE DE

**DOCTEUR DE
L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX**

ÉCOLE DOCTORALE ENTREPRISE, ÉCONOMIE, SOCIÉTÉ (E. D. 42)
SPÉCIALITÉ SCIENCES ÉCONOMIQUES

Par **Azyadé NEMATOLLAHI-GILLET**

**ANALYSE THÉORIQUE DE LA GOUVERNANCE ET DU DÉVELOPPEMENT
SOUTENABLE DANS UNE PERSPECTIVE INSTITUTIONNALISTE
Le cas de l'accès à l'eau potable**

Sous la direction de : **Éric BERR**

Soutenue le Mercredi 10 Décembre 2014

Membres du jury :

M. Jérôme BALLET,
Maître de Conférences HDR, Université de Bordeaux

Mme Catherine BARON,
Professeur des Universités, Université Toulouse 1 Capitole, rapporteur

Mme Marie-Claude BERGOUIGNAN,
Professeur émérite, Université de Bordeaux

M. Éric BERR,
Maître de Conférences HDR, Université de Bordeaux, directeur de thèse

M. Thierry KIRAT,
Directeur de Recherche CNRS, Université Paris-Dauphine

M. Franck-Dominique VIVIEN,
Maître de Conférences HDR, Université de Reims Champagne Ardenne, rapporteur

Remerciements

Je tiens à remercier ici mon directeur de thèse, Eric Berr, pour avoir accepté d'encadrer ce travail et pour la confiance qu'il m'a accordée tout au long de ce « voyage ».

Je tiens également à remercier Catherine Baron et Franck-Dominique Vivien qui m'ont fait l'honneur d'être rapporteurs de la thèse.

Je remercie également Marie-Claude Bergouignan, Jérôme Ballet et Thierry Kirat pour avoir bien voulu participer à mon jury de soutenance.

Mes remerciements vont également à Mathieu Montalban, Claire Gondard-Delcroix et François Combarous ; de même qu'à Fernando Burrows.

Je remercie également Fernando Peña Cortes pour m'avoir reçue et fait participer à la vie du laboratoire d'aménagement du territoire qu'il dirige à l'Université Catholique de Temuco ; ce fut une expérience passionnante et qui m'a donné à voir ce que pouvait être une équipe de recherche pluridisciplinaire engagée dans l'action.

Je remercie mes « collègues » chiliens du laboratoire d'aménagement du territoire pour leur gentillesse, les échanges et les rires que nous avons partagés.

Je remercie la famille Booth-Pinochet, *mi familia chilena*, pour tout...

Je remercie enfin ma famille et mes proches ; plus particulièrement ma mère, sans qui le monde perdrait une part de lumière exceptionnelle ; ma sœur, sans qui le monde serait fade et sans fantaisie ; Mamane Boukari (wana) ; Fanny Sarasqueta ; Sébastien Michiels ; Lara Brouche et Mickaël Logoras.

Bien d'autres personnes que je n'ai pas citées ont contribué d'une manière ou d'une autre à ce que ce travail aboutisse, qu'elles en soient ici chaleureusement remerciées.

Liste des abréviations

AEP	Alimentation en eau potable
AGCS	Accord général sur le règlement des services
APD	Aide publique au développement
APR	Agua potable rural
BID	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque Mondiale
BPM	Bien public mondial
CASEN	Caracterización socioeconómica nacional
CDB	Convention sur la diversité biologique
CEPAL	Comisión económica para América Latina (y el Caribe)
CMED	Commission mondiale pour l'environnement et le développement
CNUCED	Commission des Nations unies pour le commerce et le développement
CONADI	Corporación nacional de desarrollo indígena
CONAMA	Comisión nacional para el medio ambiente
DD	Développement durable
DGA	Dirección general de aguas
DIEPA	Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement
DOH	Dirección de obras hidráulicas
DSRP	Documents stratégiques pour la réduction de la pauvreté
DS	Développement soutenable
EC	Economie des conventions
FAME	Forum alternatif mondial de l'eau
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIPAD	Fondation internationale pour un autre développement
FME	Forum mondial de l'eau
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GWP	Global Water Partnership
HCR	Haut commissariat des Nations unies aux réfugiés
IDH	Indicateur de développement humain
IFI	Institutions financières internationales
IH	Institutionnalisme historique
IHP	Institutionnalisme historique et pragmatique
IP	Institutionnalisme pragmatique
IR	Institutionnalisme du choix rationnel
ISI	Industrialisation par substitution des importations
ISo	Institutionnalisme sociologique
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MOP	Ministerio de obras públicas
NEI	Nouvelle économie institutionnelle
NER	Nouvelle économie des ressources
NMP	Nouveau management public
NOEI	Nouvel ordre économique international
NPI	Nouveaux pays industrialisés
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique

OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des nations unies pour le développement industriel
OPEP	Organisation des pays producteurs de pétrole
ORD	Organe de règlement des différends
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PAM	Programme alimentaire mondial
PAPR	Programma de agua potable rural
PAS	Plan d'ajustement structurel
PED	Pays en développement
PIB	Produit intérieur brut
PIEE	Programme international d'éducation relative à l'environnement
PMA	Pays moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PPP	Partenariat public privé
PPPA	Partenariat public privé monde associatif
PPPP	Partenariat public privé participatif
PPTE	Pays pauvres très endettés
SDG	Sustainable development goals
SDN	Société des nations
SEIA	Servicio de evaluación de impacto ambiental
SIE	Secrétariat international de l'eau
SISS	Superintendencia de servicios sanitarios
TCE	Transaction Costs Economics
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UN	United Nations
UNEP	United Nations Environmental Program
UP	Unité Populaire [au Chili]
UPID	Universalité, Pareto-unanimité, Indépendance, Dictature
USAID	Unites States Agency for International Development
WB	World Bank
WWC	World Water Council
WWF	World Life Fund

Sommaire

REMERCIEMENTS	3
LISTE DES ABREVIATIONS	5
SOMMAIRE.....	7
 INTRODUCTION GENERALE	 9
PARTIE 1 : LA REGLE ET L'ENVIRONNEMENT COMME OUTILS THEORIQUES D'APPREHENSION DE LA GOUVERNANCE ET DU DEVELOPPEMENT SOUTENABLE.....	15
CHAPITRE 1 : REGLE HIERARCHIQUE, RATIONALITE ET CAPITAL NATUREL SUBSTITUABLE : APPORTS ET LIMITES DU MODELE STANDARD ET DE SES PROLONGEMENTS.....	17
I. RATIONALITE, INCERTITUDE ET CHOIX COLLECTIF	18
II. L'HYBRIDATION DE L'UNIVERS NEOCLASSIQUE POUR PENSER CERTAINS TYPES DE REGLES ...	44
III. L'INTEGRATION DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'UNIVERS NEOCLASSIQUE : UN CAPITAL NATUREL SUBSTITUABLE.....	68
CHAPITRE 2 : REGLE INTERPRETABLE, JUSTIFICATION ET PLURALITE DES VALEURS : APPORTS ET LIMITES DE LA THEORIE DES CONVENTIONS.....	89
I. LES FONDEMENTS THEORIQUES DE L'ECONOMIE DES CONVENTIONS	90
II. LES APPORTS D'UNE APPROCHE INTERPRETATIVE DES CONVENTIONS	99
III. L'INSTITUTIONNALISME ENVIRONNEMENTAL : UNE SOCIO-ECONOMIE « MORALE » DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	126
CHAPITRE 3 : TYPOLOGIE SYSTEMIQUE DES NORMES ET PLURALITE DES INTERETS (CONFLICTUELS) : APPORTS DE LA CRITIQUE REGULATIONNISTE.....	143
I. L'ECONOMIE DE L'ACTION COLLECTIVE DE JOHN ROGERS COMMONS	144
II. L'INSTITUTIONNALISME HISTORIQUE ET PRAGMATIQUE OU LE MARIAGE DE LA THEORIE DE LA JUSTIFICATION ET DE L'ECONOMIE DE L'ACTION COLLECTIVE	161
III. UNE SOCIO-ECONOMIE POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	180
CONCLUSION DE LA PARTIE 1.....	191
 PARTIE 2 : GOUVERNANCE DE L'EAU ET DEVELOPPEMENT SOUTENABLE DANS LES RECOMMANDATIONS INTERNATIONALES : QUEL REFERENTIEL THEORIQUE ?	195
CHAPITRE 4 : PARTICULARITE DE L'EAU DANS UN MONDE GLOBALISE : LA NECESSITE D'UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE	197
I. L'EAU, UNE RESSOURCE PARTICULIERE AU STATUT CONTROVERSE.....	198
II. QUELS REGIMES DE PROPRIETE ET QUELS MODES DE GOUVERNANCE DE L'EAU ?	219
III. LA NECESSITE D'UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE DANS UN CONTEXTE DE BOULEVERSEMENT DES NIVEAUX TRADITIONNELS DE GESTION	258

CHAPITRE 5 : EVOLUTION DU DISCOURS INTERNATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT SOUTENABLE ET LA GOUVERNANCE DE L'EAU : VERS L'HEGEMONIE DE LA CONVENTION NEOLIBERALE	275
I. UN RESUME DE L'EVOLUTION DU DISCOURS EN MATIERE DE POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT : DE LA PLURALITE DE LA Pensee A L'HEGEMONIE DE LA CONVENTION NEOLIBERALE	276
II. ORIGINES HETERODOXES DU DEVELOPPEMENT SOUTENABLE ET DE LA GOUVERNANCE DE L'EAU	301
III. LA CONVENTION NEOLIBERALE APPLIQUEE AU DEVELOPPEMENT SOUTENABLE ET A LA GOUVERNANCE DE L'EAU	322
IV. LA CONSECRATION DE LA CONVENTION NEOLIBERALE DERRIERE UN DISCOURS REFORMISTE ET ENGLOBANT	341
CONCLUSION DE LA PARTIE 2.....	375
CONCLUSION GENERALE	383
BIBLIOGRAPHIE.....	387
LISTE DES TABLEAUX	413
LISTE DES FIGURES	413
TABLE DES MATIERES	415

Introduction générale

Un grand nombre d'études et de rapports d'origines diverses s'accordent depuis environ deux décennies sur l'existence d'une « crise de gouvernance » dans le secteur de l'eau [Bouguerra, Darmane et Diop, 2010 ; Hugon, 2007 ; Bied-Charreton *et al.*, 2006] opérant ainsi un déplacement d'une conception absolue de la rareté de l'eau appelant des solutions techniques à une conception relative de la rareté appelant des solutions institutionnelles et politiques [Gleick, 1998, 2000 ; Molle et Molinga, 2003]. En effet, outre l'intensification des pressions qui pèsent sur l'eau en tant que composante du milieu naturel [Gleick, 1998], ce sont plutôt les dysfonctionnements des systèmes mis en place pour la gérer qui sont visés par cette expression de « crise de gouvernance ». Pourtant, le fait que l'existence d'une telle crise dans le secteur de l'eau soit unanimement reconnue ne doit pas masquer la diversité des acceptions du terme gouvernance par les différents acteurs et donc des diagnostics et solutions proposés pour y remédier [Baron, 2003 ; Moreau Defarges, 2003 ; Angéon et Houédété, 2005 ; Boidin, 2011 ; Cartier-Bresson, 2010, 2011]. Quoi qu'il en soit, la notion de gouvernance renvoie à une nouvelle considération des liens entre Etat et marché, tout en considérant le nouvel acteur que constitue la société civile et vise la prise en compte des interactions entre les dynamiques transnationales, les logiques nationales et les initiatives locales [Baron, 2003]. Elle pose ainsi la question des modes de coordination et d'action collective possibles entre ces différents acteurs et du niveau approprié de cette coordination. Or la question de la coordination renvoie en économie à la question des institutions, des règles de coordination entre acteurs et à celle de l'action collective et de ses modalités.

C'est ainsi que se justifie selon nous une entrée théorique par les règles. L'hypothèse de départ adoptée ici est que l'étude des modes de coordinations promus en matière d'accès à l'eau, autrement dit des règles, constitue une entrée pertinente pour appréhender les processus qui conduisent en pratique à des conflits de plusieurs natures. Pour ce faire, l'analyse du référentiel théorique sous-jacent aux modes de coordination promus en la matière semble particulièrement adaptée pour questionner l'origine de ces conflits.

Nous considérons alors que les règles sont le reflet d'un compromis ponctuel, finissant toujours par être remis en cause ou réarrangé [Boltanski et Thévenot, 1991] et ce, quel que soit le niveau considéré, par des processus aussi bien descendants qu'ascendants [Baron, 2003, 2006a, 2007a]. Nous postulons ainsi que l'ordre social et les règles et institutions qui le maintiennent sont la conséquence d'une coordination des actions individuelles et de l'action

collective permettant de stabiliser une contradiction entre conflit et coopération [Commons, 1931 ; Billaudot, 2004a, 2006a, 2008a, 2008b]. Nous supposons enfin que les règles, institutions ou modes de coordination seront d'autant plus remis en cause dans les pays en développement (PED) qu'ils reposent sur une vision du monde qui, si elle n'est pas ou plus propre aux pays industrialisés occidentaux¹, s'est construite historiquement en leur sein et ne correspond alors pas forcément aux visions du monde et principes de justification de la grande majorité du monde non-occidental [Bessis, 2003 ; Leff, 2003 ; Trottier, 2007 ; Brunel, 2012].

Le secteur de l'eau ne concerne pas une ressource comme les autres, en ce sens que l'eau constitue une composante vitale à toute forme de vie, renouvelable à long terme mais ayant un rythme d'épuisement supérieur au temps nécessaire à son renouvellement ce qui fait d'elle, à notre échelle, une ressource épuisable [Margat, 1998b]. L'eau, en tant que composante du milieu naturel soumise à de nombreuses pressions, doit donc faire l'objet d'une régulation spécifique. La régulation de l'eau comme ressource épuisable, entendue dans un sens plus ou moins fort selon les acteurs² [Hugon, 2007], est indissociable et découle directement du concept de développement soutenable [Baron et Isla, 2004], qui suppose en substance, un mode de développement qui prenne en compte dans une perspective de long terme, les dimensions sociale et environnementale en plus de la dimension économique traditionnelle. A l'instar de Vivien [2010], nous utiliserons plutôt le terme de développement « soutenable ». Le terme *sustainable development* semble en effet mieux traduit, sémantiquement et logiquement, par l'expression développement soutenable. Le terme durable – qui existe en anglais mais qui n'a pas été choisi – renvoie plus en français, à la dimension temporelle du développement alors que le développement soutenable ne peut s'y réduire et suppose une redistribution spatiale et temporelle des richesses [*Ibid.*].

Le concept de développement soutenable considère alors la problématique de l'eau potable à partir d'une conception bien plus large qui englobe l'ensemble du cycle hydrologique (l'eau comme ressource) et, à un niveau encore supérieur, l'ensemble de l'environnement. C'est ainsi que se justifie selon nous, une entrée théorique par le concept d'environnement.

¹ On se reportera à Bessis [2003] pour l'histoire de l'avènement et de la domination de l'Occident ; ou bien, dans une toute autre interprétation à Nemo [2004]. En substance, l'Occident peut se définir comme une entité géographique (Europe, Etats-Unis, Canada), d'héritage chrétien, dont la philosophie est héritée des Lumières et dont le système économique est de type capitaliste.

² La régulation, terme polysémique, est entendue ici comme une réglementation et un encadrement normatif (au sens faible) impliquant des arbitres qui définissent des règles du jeu et permettent, par des incitations et des sanctions, leur respect (sens intermédiaire) et supposant enfin la mise en place de compromis sociopolitiques durables, avec des mécanismes de redistribution et de cohésion sociale (sens fort) [Hugon, 2007].

Les différentes conceptions de l'environnement correspondent à différentes visions du monde et du rapport des hommes à la nature [Godard, 1989, 1990, 2004b, 2004c, 2005 ; Douai et Vivien, 2009 ; Douai et Montalban, 2012]. Or, celles-ci sont à la base de la définition du développement soutenable et par conséquent, de la manière de considérer la ressource en eau et donc également les modalités de gestion de l'accès à l'eau potable. Nous considérons pour notre part que le rapport des hommes à l'environnement est un construit social et qu'alors, il dépend des inégalités socio-économiques et spatiales existantes sur un territoire et plus globalement au niveau mondial [Martinez Alier, 2003 ; Martinez-Alier *et al.*, 2008 ; Swyngedouw, 2009 ; Douai et Vivien, 2009 ; Douai et Montalban, 2012 ; Keucheyan, 2014]. Nous postulons ainsi que le rapport occidental à la nature découlant des Lumières, supposant son instrumentalisation et sa domination par l'homme a non seulement montré ses limites, mais est de plus inadapté pour répondre aux défis qui s'imposent aujourd'hui à l'humanité et qui sont pour partie la conséquence de cette conception [Leff, 2003].

Outre la dimension « ressource » de l'eau, il faut également en considérer la dimension « service » qui concerne l'eau fournie, après prélèvement de la ressource, à ses nombreux utilisateurs. L'alimentation en eau potable (AEP) relève donc de l'eau en tant qu'objet de prestation de services et soulève, de par sa fonction même, des questions spécifiques. Le secteur de l'eau potable peut être considéré, d'un point de vue économique, comme une industrie de réseau mais ses caractéristiques font que la dimension socio-politique est incontournable [Ménard, 2001]. La question des modalités de gestion du service d'eau potable, que nous regrouperons sous le terme de gouvernance de l'eau, est en effet éminemment politique [Hugon [2007], dans la mesure où elle résultera du choix de gestionnaires, de choix techniques et financiers et, plus fondamentalement, de choix de société globaux impliquant une diversité d'acteurs, reliés entre eux par des rapports de pouvoir [Fournier, 2010]. Par conséquent, nous considérons que les débats, polémiques et conflits qui naissent autour de la question de l'accès à l'eau potable sont en interaction avec des systèmes de pouvoir – basés notamment sur des rapports de classe, de race et de genre [Martinez-Alier, 2003 ; Martinez-Alier *et al.*, 2008 ; Swyngedouw, 2009 ; Keucheyan, 2014] – et révélateurs des forces sociales en présence [Fournier, 2010].

Or, dans un contexte où les recommandations dans le domaine de l'accès à l'eau sont émises au niveau international par les acteurs institutionnels du développement, il convient de s'interroger sur la construction des règles d'accès à l'eau potable promues à ce niveau et appliquées ensuite par les pays et surtout par les PED. L'analyse des services d'eau potable constitue un champ d'étude à lui seul. De ce fait, il est étudié dans la littérature de manière

indépendante du secteur de l'eau, entendue comme « ressource » qui couvre un grand nombre de domaines. Les liens entre l'eau comme « ressource » et l'eau comme « service » sont en effet complexes et il ne s'agit pas ici de les explorer. Néanmoins, il nous semble que les concepts de gouvernance et de développement soutenable évoqués – le premier étant un préalable au second –, constituent un point d'entrée nécessaire pour tenter d'éclairer certains de ces liens. En effet, l'étendue très large d'application de ces deux concepts, conjointement à l'importance qu'ils ont pris sur la scène internationale font qu'ils conditionnent aujourd'hui les modalités de gestion du service d'eau potable [Baron et Isla, 2004].

Dès lors, s'interroger sur le référentiel théorique des modalités de gestion promues en matière d'accès à l'eau au niveau international, et sur son rapport avec le sens donné à la notion de développement soutenable permet de comprendre, au-delà du discours, les implications pratiques d'un tel référentiel, notamment en termes de conflits. En effet, l'étude des concepts de gouvernance et de développement soutenable, de leurs origines, de leur évolution et de l'acceptation dans laquelle ils sont finalement devenus hégémoniques, nous permettra d'appréhender l'évolution des règles d'accès à l'eau promues au niveau international et la vision du monde sous-jacente à celles-ci.

Il nous faut alors rechercher les outils théoriques qui nous permettront d'appréhender d'une part la règle, entendue au sens large et conformément à nos hypothèses, comme le produit de jeux d'intérêts, résultat d'une certaine forme d'action collective, pensée par les acteurs en fonction de leurs propres références et comme conséquence du niveau international ; et d'autre part l'environnement, comme un construit social, reflet du rapport des hommes à la nature et du rapport des hommes entre eux et donc des inégalités socio-économiques et spatiales existant sur un territoire et plus généralement au niveau mondial. C'est ce que nous faisons tout au long de la **première partie** de ce travail.

Pour cela, nous commençons par revenir sur la théorie microéconomique standard car, dans la mesure où elle est encore dominante aujourd'hui, il nous a semblé important d'étudier son origine et son évolution ainsi que les outils qu'elle a pu développer pour appréhender d'une part, la règle ou l'institution et d'autre part, l'environnement (Chapitre 1). Nous verrons que la théorie néoclassique ne présente pas les outils nécessaires pour appréhender sans réduction excessive ces objets qui étaient, à l'origine, volontairement exclus de son cadre d'analyse ; un examen critique de celle-ci permettra néanmoins de mettre en évidence la vision du monde sur laquelle elle repose.

Nous nous tournerons alors vers l'économie des conventions qui, en se situant dans une perspective qui dépasse le clivage entre individualisme et holisme méthodologique, permettra de lier à travers le concept de règle (ou d'institution) les niveaux individuel et collectif (Chapitre 2). En distinguant le niveau des règles de celui des représentations, cette théorie permet également de penser la marge de manœuvre des individus en face de règles incomplètes, et donc interprétables en fonction des principes de légitimité qui leur sont propres ; la pluralité de ces principes dans l'espace public constituant alors un apport fondamental. L'application de ce cadre théorique à l'objet environnemental permettra également de mettre en évidence la pluralité des valeurs à son encontre et de souligner l'importance de la légitimité des procédures dans la construction des conventions d'environnement.

Il manque cependant une composante historique et systémique à l'économie des conventions que nous sommes allé chercher dans l'approche en institutionnalisme historique et pragmatique développée par B. Billaudot qui, pour la construire, développe une critique régulationniste de ce courant et l'associe à l'économie de l'action collective de J. R. Commons (Chapitre 3). Cette approche permettra alors de considérer la pluralité des valeurs, mais également des intérêts conflictuels comme force de changement institutionnel. Ce que nous considérons comme l'équivalent de cette approche dans le champ de l'environnement, la socio-économie politique de l'environnement et du développement durable, permettra quant à elle de penser les rapports sociaux à la nature, résultante du lien indissociable entre les rapports de pouvoirs et de domination entre les hommes et ceux qui s'appliquent à notre façon de gérer l'environnement. En considérant enfin les arènes politiques de la soutenabilité, cette approche permettra de considérer le travail politique des différents acteurs la composant sur les thématiques d'environnement et de développement soutenable, et donc la manière dont les compromis s'institutionnalisent.

Les outils puisés tantôt dans l'économie des conventions et le courant des conventions d'environnement, tantôt dans un institutionnalisme historique et pragmatique et dans une socio-économie politique de l'environnement et du développement durable, nous permettront d'appréhender la problématique de l'origine et de la nature des règles promues en matière d'accès à l'eau potable au niveau international, en les reliant aux concepts hégémoniques de gouvernance et de développement soutenable. L'étude des origines de ces deux concepts, de la manière dont ils se sont institutionnalisés au sein de la communauté internationale, et dont ils influent sur les recommandations en matière d'accès à l'eau, constitue l'objet de la **seconde partie** de ce travail.

Il s'agira d'abord de décrire les spécificités de la ressource en eau sur le plan physique tout autant que sur le plan de sa caractérisation dans la théorie économique (Chapitre 4). Nous évoquerons ensuite, au prisme du cadre théorique construit, les principales modalités de coordination qui ont été promues s'agissant de l'eau potable et qui sont à relier à la problématique des droits de propriété s'appliquant à cette ressource particulière. Il s'agira ensuite de préciser ce que nous entendons précisément par la notion de gouvernance, le recours à ce concept étant devenu fondamental dans le monde globalisé qui prend forme peu à peu dans la seconde moitié du XXe siècle et qui bouleverse les modalités de l'action publique par la diversité des acteurs et des territoires désormais pertinents.

Nous étudierons enfin l'évolution des recommandations internationales en matière d'environnement et d'accès à l'eau potable jusqu'à la naissance des concepts de développement soutenable et de gouvernance. Ces concepts, dans une version bien éloignée de leurs préoccupations d'origine, conditionnent désormais les modalités de la gouvernance de l'eau (Chapitre 5). A l'instar de ce que l'on constate concernant les recommandations internationales en matière de politiques de développement, nous voyons ainsi disparaître les approches hétérodoxes au niveau international tandis que triomphe le référentiel théorique néolibéral peu à peu masqué par un changement de rhétorique et de discours. Le cas du Chili sera évoqué à titre d'illustration, dans la mesure où il constitue un cas emblématique pour notre propos.

Partie 1 : La règle et l'environnement comme outils théoriques d'appréhension de la gouvernance et du développement soutenable

La question de la règle est en fait celle de la coordination des individus : elle serait inutile si les individus n'avaient pas besoin de vivre ensemble et de s'organiser pour ce faire. En économie, la question de la règle renvoie *in fine* à la question des institutions. Les outils qu'offre l'économie traditionnelle sont insuffisants pour rendre compte du concept de règle (Chapitre 1). Celui-ci est évacué hors du champ économique car renvoyant tout d'abord à des questions subjectives d'ordre normatif (quelle règle mettre en place ? sur quels critères ? sont-ils valables et pour qui ? etc.). Ensuite, et pour cause, la théorie économique standard n'a pas développé les outils pour le concevoir. En effet, les hypothèses adoptées quant au comportement individuel, au rôle et au fonctionnement des marchés et à la nature de l'environnement ne rendent pas nécessaire le recours au concept de règle ou d'institution. En amont, l'individualisme méthodologique adopté ne permet qu'une vision trop partielle des phénomènes, alors dénuée de tout niveau collectif propre ; et de l'individu, incapable d'agir pour une autre raison que la poursuite de son propre intérêt. Certains développements permettront de concevoir des types de convention permettant de coordonner les individus en univers stratégique tout en restant dans le même cadre axiomatique. L'adoption d'hypothèses plus réalistes pour appréhender l'environnement et le type de comportement individuel permettra au sein de l'économie des conventions [Boltanski, et Thévenot, 1991] de dépasser les limites de la théorie « standard » et ainsi de penser, au sein d'un univers incertain, un individu qui puisse être défini également en fonction de structures collectives (Chapitre 2). Les outils offerts par la théorie des conventions, qui adopte une hypothèse méthodologique d'individualisme « renouvelé », permettront alors de penser des règles incomplètes, de par le caractère cognitivement limité de ces individus, et interprétables, en fonction des schémas collectifs valorisés par ces individus. La théorie des conventions permettra également de réintroduire la question des conflits en économie et de concevoir une diversité des principes de justification normatifs. Néanmoins, cette approche théorique souffre de certaines limites relatives à la définition du champ de l'économie, à la prise en compte de l'Histoire, aux conditions du compromis et à la nature du processus de justification mobilisé par les individus lorsqu'ils interprètent les règles. L'approche en institutionnalisme historique et pragmatique

développée par Bernard Billaudot sur la base d'une réappropriation critique de l'économie des conventions et de la théorie de l'action collective de Commons (Chapitre 3) offre les outils nécessaires pour appréhender un individu imbriqué dans un univers de structures collectives, empreintes d'Histoire et où le lien entre économie et droit est explicitement pensé. La typologie systémique des normes proposée est enfin la dernière pierre angulaire de notre boîte à outils théoriques.

S'agissant de l'environnement et du développement soutenable, nous reprendrons la typologie établie par Godard [2004c, 2005a] qui distingue trois grandes approches ayant structuré leur prise en compte dans la pensée économique, en la complétant par la critique régulationniste [Douai et Vivien, 2009 ; Douai et Montalban, 2012] qui vise à la préciser et à l'enrichir. Il faut selon Godard, pour bien comprendre la saisie économique de l'environnement et malgré le fait qu'économie et environnement semblent peu compatibles, mobiliser les savoirs construits au sein de la science économique. Il s'agit là d'une étape impérative dans la mesure où la façon de percevoir le processus économique en général a fortement impacté le rôle attribué à l'environnement et à la nature au sein de ce processus [Vatn, 2005] et donc par extension les recommandations données en la matière. Godard [2004c : 1] dissocie alors (i) la théorie économique standard qui aborde l'environnement comme un ensemble de biens, qui, bien que particuliers, relèvent toujours de la problématique de l'allocation des biens en fonction des préférences des agents ; (ii) l'économie écologique qui étudie presque l'économie humaine comme elle le ferait pour un système écologique « *quitte à plaquer ensuite sur ce type de modélisation les normes d'équité supposées les plus progressistes* ». Etant donnés leurs présupposés concernant l'individu et les outils mobilisés, ces deux approches seront traitées dans le Chapitre 1. Enfin, Godard [*Ibid.*] distingue (iii) la socio-économie (de l'environnement et du développement durable), qui s'intéresse à l'articulation entre d'une part les rapports aux ressources et aux milieux naturels et d'autre part les institutions et les cultures, ces dernières étant conçues comme des « *médiations nécessaires entre économie et nature* ». Ici interviennent les précisions apportées par la critique régulationniste, qui plaide pour la séparation entre ce qui est appelé *social ecological economics* – la socio-économie « morale » de l'environnement et du développement durable, que nous traiterons dans le Chapitre 2 – de la socio-économie « politique » de l'environnement et du développement durable (DD) (Chapitre 3).

Chapitre 1 : Règle hiérarchique, rationalité et capital naturel substituable : apports et limites du modèle standard et de ses prolongements

La théorie de l'équilibre général et les hypothèses sur lesquelles elle se fonde, ne permet pas, comme nous le verrons, de penser la règle en économie (I.). En effet, le seul moyen de coordination considéré est le marché qui par le biais des prix, fournit aux individus toute l'information dont ils ont besoin. Ce système permet à l'économie d'aboutir à l'équilibre qui est l'état souhaitable pour tous, sur le plan individuel comme sur le plan collectif. Le problème vient de la plausibilité des hypothèses adoptées pour le fonctionnement de ce système. En effet, dès lors que l'on dépasse ces hypothèses c'est toute la cohérence de ce système qui est remise en question et qui fait apparaître la nécessité d'autres modes de coordination à côté du marché pour réguler les comportements individuels. La théorie standard est donc un monde sans règles et sans incertitude. Pourtant, pour que le marché fonctionne, il faut bien des règles qui le structurent, ce sont les règles dites *constitutives* : elles relèvent d'un niveau de logique supérieur et définissent « *le cadre à l'intérieur duquel un moyen de coordination (ici, les prix) opère* » [Chasserant et Thévenon, 2001 : 42]. En outre, lorsque l'on sort de l'univers certain qui caractérise la théorie standard pour se rapprocher du monde réel défini par l'incertitude et le risque, le marché est mis en échec. Et pourtant, les individus réussissent à se coordonner, c'est bien qu'il existe d'autres moyens de régulation des pratiques des agents, ce sont les règles *régulatrices* : « *les agents se mettent d'accord sur des règles de comportement qu'ils s'engagent à adopter afin de se coordonner* » [Ibid., p. 43]. Or, ces règles, aussi bien les règles constitutives que régulatrices, ne sont pas étudiées au sein de la théorie standard et ne peuvent d'ailleurs pas l'être en raison des hypothèses fondatrices du modèle : « *celles du premier niveau sont simplement posées comme hypothèses et donc considérées comme des données préalables à l'analyse. Celles du second niveau sont évacuées puisque, on l'a vu, seule la coordination par les prix est envisagée* » [Ibid., p. 44]. Certains travaux de la nouvelle économie institutionnelle (NEI) permettront d'établir l'existence de l'organisation hiérarchique comme autre mode de coordination à côté du marché et permettant de combler ses limites (II.). Nous verrons cependant qu'elle se heurte finalement au même problème caractérisé par une disjonction fondamentale entre les rationalités individuelles et collectives. Ces limites justifieront le recours au courant de l'économie des conventions pour appréhender l'institution (la règle) et s'interroger sur les forces du changement institutionnel. En ce qui concerne la prise en compte de

l'environnement, nous verrons que la théorie standard se contente d'appliquer son cadre axiomatique à ce nouvel objet d'analyse, alors forcément insuffisant pour l'appréhender dans sa complexité (III.). Les critiques écologiques apportées constitueront alors le point de départ d'une réelle prise en compte de la spécificité des objets environnementaux et de la régulation spécifique qu'ils requièrent.

I. Rationalité, incertitude et choix collectif

La coordination des comportements individuels se fait, au sein de la théorie de l'équilibre général et de la microéconomie, par les seuls prix (1.). Ce mécanisme de coordination, permis par un fonctionnement parfait des marchés et une rationalité parfaite prêtée aux individus rend inutile le concept de règle ou même d'institution. La démonstration d'Arrow-Debreu de l'existence de l'équilibre général walrassien repose toutefois sur des hypothèses très restrictives dont les limites ont déjà largement été mises en évidence. Aussi, seules les hypothèses qui sont au cœur du comportement individuel et de son environnement et qui en empêchent une représentation plus pragmatique seront présentées. La mise en évidence des failles du marché a par la suite permis de se poser la question d'une intervention de l'Etat qui les comblerait et permettrait alors à nouveau une allocation optimale des ressources. Cette « nouvelle » question ouvre la voie à la théorie des choix collectifs (ou théorie du *social choice*), qui s'interroge sur la possibilité de déduire un choix collectif de l'agrégation des préférences individuelles. Sur cette voie, les différents théorèmes d'impossibilité mettent en évidence la nécessité de recourir à des jugements de valeurs pour l'orientation collective. Or il ne s'agit pas là d'une question proprement économique et il faut alors trouver une autre explication à la constitution des individus en un collectif. C'est ici qu'apparaissent les notions d'organisation et de hiérarchie, qui permettront d'asseoir l'existence d'une autre forme de coordination des individus à côté du marché et de réintroduire les concepts de règle et d'institution au sein d'une économie standard quelque peu « élargie » (2.).

1. Les prix comme unique moyen de coordination

Il est intéressant de comprendre comment se sont formées les idées et théories qui aujourd'hui constituent la référence. Revenons rapidement sur la naissance de l'économie « standard » telle que nous la connaissons aujourd'hui et sur le contexte dans lequel elle s'est formée.

1.1. La naissance du mainstream

Ce sont les mercantilistes qui associent d'abord l'économie au politique, en s'affranchissant de la morale divine qui dominait la pensée au Moyen-Age, et en abordant les questions économiques sous l'angle de la puissance de l'Etat et de la richesse des marchands³. Il existe, pour ce courant très diversifié de la pensée économique et qui s'étend sur plusieurs siècles entre la Renaissance et la révolution industrielle, une profonde convergence d'intérêts entre ces deux acteurs, « *la puissance politique du premier [passant] par l'enrichissement des seconds* » [Boncoeur et Thouement, 1989 : 49]. Dans cette optique, l'Etat est encore conçu comme devant intervenir dans la vie économique par le biais de réglementations et d'incitations diverses pour la stimuler et l'orienter à dessein. Notons que Galbraith [1987] précise, dans sa mise en perspective critique de l'économie depuis l'Antiquité, que cette période voit l'émergence et la consolidation de l'autorité de l'Etat moderne, que c'est bien parce que les marchands influençaient le sens des interventions de l'Etat à leur avantage que celles-ci étaient perçues comme toujours positives. Le lien entre économie et politique apparaît donc ici clairement, lien non renié par les classiques par la suite. A propos des mercantilistes, Vivien [1997 : 13] note qu' « *à l'origine, l'économie est donc explicitement une branche de la science politique, une conception que l'on retrouve encore chez Adam Smith [...]* ».

Au XVIII^e siècle, dans un contexte de profonds bouleversements économiques et sociaux induits par la révolution industrielle, émerge une nouvelle approche de l'économie politique, l'économie « classique ». Celle-ci a été permise en amont par une évolution profonde de la philosophie politique, illustrée par le mouvement des « Lumières ». Ce mouvement libéral prône la primauté de l'individu ainsi que le règne de la raison et du libre-arbitre dans une tradition qui remonte à Aristote. Il se développe parallèlement à la notion de droit naturel⁴ développée notamment par John Locke et se fonde sur l'idée que l'économie est

³ Un mouvement de « libération » se produit de façon similaire dans le domaine de la pensée politique avec la parution du *Prince* de N.Machiavel en 1513 qui étudie les différents aspects du pouvoir politique (sous principat uniquement). Machiavel adopte une vision pessimiste de l'homme et s'interroge, à l'aide de nombreux exemples, sur le comportement à adopter ou éviter par le Prince dans la conquête et la conservation des royaumes conquis [Boncoeur et Thouement, 1989].

⁴ La théorie du droit naturel, exposée par Locke en 1690 dans son *Traité du gouvernement civil*, postule qu'à l'état de nature, les hommes jouissent déjà de certains droits – les droits naturels – qu'on ne peut abolir pour la constitution d'une société politique. Cette dernière ne peut être construite *ex nihilo* et ne pourra que codifier et faire respecter ces droits naturels déjà existants (les droits de propriété notamment). Le souverain est ainsi limité et le droit positif qu'il fera élaborer devra respecter le droit naturel, imprescriptible. Cette approche permet ainsi de justifier une limitation des pouvoirs du souverain mais également les inégalités dans la répartition des richesses. La théorie de Locke, qui sert de fondement à la nouvelle monarchie parlementaire anglaise s'oppose clairement à la justification de l'absolutisme que Hobbes propose en 1651 dans son *Léviathan*. Ce dernier

également régie par des mécanismes naturels auxquels il ne faudrait pas opposer d'obstacles. C'est logiquement au sein de ce courant libéral que s'affirme le recours à l'individualisme méthodologique en économie, initié par A. Smith⁵ en s'inspirant des philosophes libéraux et notamment de Hume. Les auteurs de ce courant partagent ainsi l'idée qu'un ordre social idéal émerge naturellement des interactions des individus ; et que la poursuite exclusive de l'intérêt individuel par des individus en interaction mène naturellement à l'intérêt collectif. Dans cette optique, les diverses réglementations existantes ne peuvent qu'entraver ce mécanisme naturel et il faut laisser les individus libres. Notons tout de même qu'au sein de ce courant fondateur, *« le marché n'est pas pensé comme un référent supérieur et l'économie est liée au politique. Le marché (main invisible) est pensé à l'intérieur d'un contrat de citoyenneté fondé chez Smith sur la sympathie (sentiments moraux). [...] Pour que le marché fonctionne, il faut que soient assurées la sécurité par le Léviathan évitant l'état de nature hobbesien et la justice par le contrat social »* [Hugon, 2003 : 10-11].

Le courant néo-classique qui émerge ensuite se situe dans la même lignée s'agissant du fonctionnement des marchés selon le principe de la main invisible, même si l'idée d'un ordre préalable – nécessaire à son existence chez les classiques – n'est pas reprise. L'école néoclassique s'attachera notamment à démontrer mathématiquement l'existence de ce mécanisme d'équilibre selon lequel les décisions indépendantes et non concertées d'individus aux intérêts contradictoires mènent à l'équilibre et assurent la maximisation des satisfactions individuelles tout autant que du bien-être collectif. Sont également reprises au courant classique certaines idées comme le soutien au libéralisme économique, l'hypothèse de rationalité des comportements adoptée ou l'idée d'existence de lois naturelles en économie. Par ailleurs, les pensées des différentes écoles qui constituent le courant néoclassique permettent de dépasser les prédécesseurs classiques. C'est le cas en particulier de l'école marginaliste qui révolutionne le vieux débat sur la valeur en économie. La valeur d'un bien n'est alors plus fondée sur la quantité de travail requise pour sa production dans la lignée de Ricardo mais plutôt sur sa rareté (A. Walras, repris par L. Walras), son degré final d'utilité (Jevons) ou utilité marginale (Menger, Von Wieser). Le concept d'utilité marginale permet de résoudre le vieux paradoxe de l'eau et du diamant : ce n'est pas l'utilité totale retirée du bien qui va fonder les décisions mais son utilité marginale, définie relativement à l'abondance ou à

postule en effet un état de nature chaotique, où « l'homme est un loup pour l'homme », et qui lui permet de justifier le pouvoir absolu en le faisant résulter de la volonté des individus qui, pour échapper à cet état, remettent tous pouvoirs au Léviathan par un pacte « mythique ».

⁵ Pour une mise au point concernant les malentendus autour de la pensée d'Adam Smith, se reporter notamment à Prévost [2001].

la rareté du bien. Les marginalistes ont ainsi mis à jour une idée majeure de l'analyse microéconomique : « *toute décision individuelle résulte d'une comparaison et d'une égalisation à la marge des coûts et avantages qui y sont liés* » [Généreux, 2000 : 18]. L'école autrichienne, représentée par Menger ou plus tard par Hayek, représente l'assise philosophique du marginalisme. En son sein se développe une vision plus forte des principes néoclassiques qui va fonder « l'orthodoxie » :

« L'école autrichienne élabore une représentation ultra-individualiste de l'économie. Le désir guide les comportements ; le calcul individuel des plaisirs et des peines permet à chacun d'agir sans besoin de contrôle ; les décisions micro-économiques régulent spontanément la société ; l'économie résulte de l'interaction d'une multitude d'individus » [Baslé et al., 1988 : 166].

Il semble important d'insister sur le tournant qui s'effectue ici. Cette vision renforcée des principes néoclassiques résulte d'une controverse qui marquera en profondeur la façon d'appréhender la science économique. Cette controverse se développe dans l'Europe centrale de la fin du XIXe siècle qui est alors marquée par un contexte politique, économique, culturel et philosophique en pleine ébullition. C'est un débat méthodologique qui oppose l'école de Vienne – fortement individualiste, à l'école historique allemande – institutionnaliste, jugée trop *globalisante* et accordant trop d'importance aux institutions et au déterminisme historique. Cette dernière, représentée par F. List puis par Gustav Schmoller ou le sociologue Max Weber, considère en effet qu'il n'existe pas de loi économique universelle, que la pensée économique ne doit pas être fondée sur la microéconomie mais plutôt sur une approche politico-historique, en rupture totale avec l'orthodoxie libérale. C'est bien l'école autrichienne qui va constituer le noyau de la pensée économique de l'époque mais l'école historique allemande va influencer par ailleurs la naissance de l'institutionnalisme américain. Ce courant est représenté notamment par des auteurs comme Veblen, Commons ou Polanyi, qui de par leur appartenance (d'origine ou d'adoption) à une nation en pleine construction perçoivent de manière plus prégnante l'importance du rôle des institutions, et donc l'intérêt de les étudier. L'influence de l'Histoire et la question de l'efficacité des nouvelles institutions dans le développement économique y semblent plus évident que dans la Vieille Europe « *où [les institutions] ont des origines si lointaines qu'elles sont largement considérées comme naturelles* » [Corei, 1995 : 11]. Ces auteurs trouvent leurs fondements philosophiques dans le pragmatisme américain, représenté par Peirce, James et Dewey et au sein duquel les phénomènes économiques sont abordés par l'étude des comportements et de leurs

déterminants plutôt qu'à partir de postulats les concernant. Au sein de ce courant philosophique, sur lequel nous reviendrons plus loin, « *c'est la connaissance des principes institutionnels – règles, coutumes, modes de coordination – qui permet de comprendre les préférences des agents et leurs comportements* » [Ibid. : 13]. En fait, la reconnaissance des institutions et de l'idée de « collectif » ne sera pas reconsidérée par la théorie standard avant les années 1990 (comme nous le verrons dans la partie suivante) tandis que l'opposition méthodologique entre holisme et individualisme perdure encore aujourd'hui bien qu'existent des courants tentant de la dépasser.

C'est au sein de l'école de Lausanne que va se développer le modèle central de l'économie néo-classique, formalisé par L. Walras en 1874 et qui pose clairement le problème d'un équilibre généralisé à toute l'économie, s'affranchissant ainsi de la « clause » nécessaire aux équilibres partiels, et qui suppose que *toutes choses [soient] égales par ailleurs*. Kenneth Arrow et Gérard Debreu se sont ensuite attachés dans les années 1950, à déterminer les conditions d'existence de cet équilibre général offrant par là-même, et conjointement au critère d'efficacité économique de Vilfredo Pareto, les bases conceptuelles de l'économie du Bien-être. C'est à partir de là que « *la rupture [de la science économique] avec l'économie politique va sembler consommée* » [Vivien, 1997 : 14].

Selon la théorie de l'équilibre général, le fonctionnement des marchés permet l'ajustement de l'offre et de la demande jusqu'à ce que les décisions individuelles des agents soient mutuellement compatibles, ce mécanisme permettant d'atteindre l'équilibre de l'économie dans son ensemble et également son efficacité. Ainsi, si le marché fonctionne en concurrence pure et parfaite, les prix, résultant de la confrontation entre offre et demande, reflètent les désirs des individus qui sont alors en mesure de coordonner leurs activités. L'échange s'arrête naturellement au point d'équilibre quand les gains mutuels de l'échange sont épuisés, lorsque l'offre et la demande sont égalisées. Notons que dans le modèle walrassien de l'équilibre général, c'est l'existence du commissaire-priseur qui permet la centralisation des informations et le tâtonnement des marchés vers le point d'équilibre⁶. Ce commissaire-priseur est en fait une sorte d'institution supérieure centralisatrice de toute l'information disponible et qui la restitue aux individus sous la forme synthétique du prix. C'est donc paradoxalement par l'existence de cette institution centralisatrice et transcendant les individus que ce système idéal de décentralisation peut fonctionner [Postel, 2003].

⁶ Ce processus de tâtonnement walrassien a d'ailleurs été fortement critiqué par Keynes qui conteste la parfaite flexibilité des prix, condition *sine qua non* du fonctionnement de ce mécanisme d'ajustement.

Cette idée n'est toutefois pas reprise par Arrow et Debreu dans leur démonstration de l'existence de cet équilibre général. En effet, ces derniers s'attachent à rechercher mathématiquement les conditions nécessaires à son existence, celles qui permettent à la fameuse *main invisible* d'opérer et ce, conformément à cette idée, sans commissaire-priseur ou quelconque intermédiaire institutionnel. Les conditions d'Arrow-Debreu sont au nombre de sept⁷ et, de par leur caractère très restrictif, posent plus de problèmes qu'elles n'en résolvent : le théorème Arrow-Debreu ainsi fondé permet en fait de mettre en évidence les difficultés d'existence d'un tel équilibre dans la réalité. Dans l'univers Arrow-Debreu donc, les comportements individuels sont coordonnés par le marché (lieu de détermination des prix) et ne nécessitent alors aucune autre sorte de régulation, ce qui permet d'évacuer le concept de règle ou d'institution. La nature des individus et de l'environnement dans lequel ils évoluent rend ces concepts hors de propos et inutiles. L'adoption d'hypothèses fortes a cet avantage de produire une formalisation mathématique harmonieuse, qui permet de construire la science économique sur le modèle des sciences « dures ». Dans cette lignée et en rupture par rapport aux classiques, « *l'école néoclassique se propose de penser le marché sans référent au contrat de citoyenneté et sépare l'économique du politique pour fonder une économie pure* » [Hugon, 2003 : 11]. En effet, « *rompant avec les luttes/concours entre classes sociales qui constituaient la matière de l'économie politique, les conflits entre les comportements d'individus rationnels sont présentés par la science économique néoclassique comme des problèmes techniques qu'on doit pouvoir résoudre rationnellement, mathématiquement* » [Vivien, 1997 : 14].

Une fois l'existence d'un tel équilibre mis en évidence, la question de son efficacité reste posée : l'allocation des ressources ainsi opérée entre les individus par le marché leur permet-elle d'en tirer le meilleur parti ? Est-elle optimale ? Il est à ce stade nécessaire de disposer d'un critère d'évaluation et c'est Vilfredo Pareto qui va donner cette assise-là à la notion d'équilibre général et ainsi donner ses bases à une « nouvelle » économie du bien-être⁸.

⁷ Rationalité parfaite des individus, concurrence pure et parfaite, marchés complets, dotation de survie, convexité des courbes d'indifférence, rendements d'échelle décroissants et absence de coûts fixes.

⁸ La économie du bien-être représentée notamment par Pigou, se situe dans la droite lignée des utilitaristes pour qui « *toute action morale doit être guidée exclusivement par la poursuite « du plus grand bonheur du plus grand nombre* » [et doit viser] à *maximiser le bien-être collectif, celui-ci étant défini comme la somme des utilités de tous les individus concernés* » [Clément, Le Clainche et Serra, 2008 : 13]. Ce principe suppose la cardinalité des utilités individuelles et la possibilité d'effectuer des comparaisons interpersonnelles. La « nouvelle » économie du bien-être ou économie du bien-être « parétienne », s'affranchit de ces deux exigences dans les années 30 sous les critiques de Robbins et de Hicks notamment. La cardinalité des utilités suppose en effet que les individus puissent mesurer le niveau d'utilité qu'ils retirent de la consommation d'un bien par un indice quantitatif précis qui permettrait également de rendre compte des niveaux de satisfactions des autres individus, idée conforme à la vision marginaliste selon laquelle les choix individuels sont présidés par un calcul coût-avantage mais qui prête aux individus des capacités de calcul et d'accès à l'information trop élevées. En outre, la question des

Cette dernière s'attache « à définir le critère normatif le moins récusable qui soit » et aboutit ainsi au critère de Pareto selon lequel « toute transformation dans l'économie doit être jugée collectivement souhaitable si elle améliore le sort d'au moins un individu sans léser personne. La règle de l'« unanimité » constitue [ainsi] le fondement du critère parétien de classement des différentes options offertes au choix [...] [et] permet de passer du plan individuel au plan collectif » [Clément, Le Clainche et Serra, 2008 : 21].

Ce critère d'efficacité est effectivement suffisant au classement des différents états de l'économie et permet de donner une justification normative à la théorie de l'équilibre général à travers la formulation de deux théorèmes fondamentaux de l'économie du bien-être parétienne. Le premier démontre, sous des conditions très générales, que tout équilibre général concurrentiel est un optimum de Pareto ; le second, sous des conditions plus restrictives, que tout optimum de Pareto est un équilibre général concurrentiel, et ce à condition de rétablir le niveau souhaité de répartition des ressources initiales. Ces deux caractéristiques – l'atteinte de l'équilibre de l'économie par ajustement des prix sur les différents marchés selon un principe unique d'efficacité, et le fait que cet équilibre soit collectivement bénéfique puisqu'on ne pourrait améliorer l'état d'aucun agent sans le diminuer pour un autre – ont renforcé le statut de référence dont jouit la théorie « standard » : « celle-ci ne met pas simplement en évidence les conditions d'existence d'un équilibre économique [...] mais montre surtout qu'un tel équilibre est désirable parce qu'il est efficient. [...] Il est donc optimal de laisser les individus rationnels poursuivre leurs objectifs égoïstes, car le libre fonctionnement du système de prix assurera l'émergence du meilleur ordre collectif possible » [Chasserant et Thévenon, 2001 : 39].

Par ailleurs, les hypothèses mathématiques qui rendent possible l'existence de l'équilibre général d'Arrow-Debreu sont reprises par la microéconomie standard qui, en émancipant le concept de prix de celui du marché, produit une véritable théorie de la production des comportements individuels et finit d'asseoir l'idée selon laquelle les prix sont le fondement de la coordination entre individus. Ainsi, les travaux de G. Becker, qui reçoit en 1992, le Prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel – communément appelé « prix Nobel d'économie » – pour avoir « étendu le domaine de

comparaisons interpersonnelles d'utilités suppose de pouvoir « mesurer sur une même échelle l'utilité que des individus différents associent à telle ou telle situation » [Ibid., p. 20] ce qui ne serait possible qu'en recourant à des jugements de valeurs de la part du théoricien et donc à exclusion. « On est ainsi passé d'un critère utilitariste de justice [...] à un pur critère technique d'efficacité, qui semble réduire au strict minimum les considérations de valeurs » [Eymard-Duvernay, 2002 : 327]. La seconde économie du bien-être adopte donc une approche « ordinale » dans laquelle l'individu se contente d'indiquer un ordre de préférence, les comparaisons interpersonnelles étant complètement écartées.

l'analyse microéconomique à un vaste éventail de comportements et d'interactions humaines, y compris à des comportements qui ne relèvent pas du marché », seront au fondement de toute la microéconomie. Ses recherches tendent en effet à étendre le modèle économique de comportement rationnel à d'autres sphères ne relevant pas du marché telles que les relations familiales ou la criminalité ; il développe également le concept de capital humain pour rendre compte de toutes les expériences connaissances, qualifications qu'un individu peut acquérir et qui le rendent plus ou moins capable de produire des satisfactions à partir d'un certain ensemble de biens et services. L'étude du processus de formation des prix sur lesquels se basent implicitement les agents pour prendre leur décision permet ainsi d'expliquer des comportements qui se situaient jusqu'alors hors du champ de l'économie : « *Le domaine économique étend alors son emprise, en montrant que la logique économique, fondée sur l'arbitrage avantages-coûts, sous-tend en fait l'ensemble des comportements. Toute organisation sociale, aussi bien la famille que le groupe de pairs, fonctionne à l'image d'un marché implicite, les membres adaptant leurs comportements au système des prix. Celui-ci devient alors une représentation généralisée des formes d'interactions sociales* » [Chasserant et Thévenon, 2001 : 40].

La théorie de l'équilibre général, en démontrant l'existence d'un mécanisme tel que celui de la main invisible, « mythe poétique » selon l'expression utilisée par Arrow, « *vise à fonder en logique ce mythe persistant* » [Postel, 2003 : 16, souligné par l'auteur]. Or, puisque ce mécanisme d'équilibre naturel existe et qu'il est efficient au sens de Pareto, il devient inutile de s'interroger sur un quelconque autre moyen de régulation des individus et ceci finit d'asseoir la disparition du concept de règle en économie. De plus, les nombreux progrès mathématiques intervenant à la même époque alimentent encore cette manière de penser l'économie, renforçant encore l'attrance vers la formalisation mathématique et le désintérêt pour ce qui doit se concevoir en dehors de ce cadre, qui forme un tout cohérent et « bien huilé » : « *la science économique se constitue ainsi en dépouillant l'acteur de ses attributs sociaux pour le réduire à sa rationalité* », comme si l'individu était « *mû par une loi de comportement de type mathématique* » (la maximisation sous contrainte) [*Ibid.*, p. 22]. Un monde composé de tels individus ne nécessiterait en effet aucune interrogation sur d'éventuels modes de coordination puisque d'une part les individus ne sont pas reliés, et d'autre part parce que le marché est ici à même de contenir l'ensemble des activités de ces individus.

Ainsi, l'on souhaite rester dans un univers clair et précis où les comportements des agents sont dictés par des lois logiques et stables, en contrepoint d'une réalité complexe où tout devient relatif et contextuel. Ces lois de comportements applicables à tous les agents permettent, par le biais du bon fonctionnement des marchés, d'atteindre l'équilibre pour l'ensemble de l'économie, équilibre efficace car optimal au sens de Pareto.

1.2. Les problèmes posés par les externalités, les biens publics et le monopole

La mécanique néoclassique pure ne fonctionne pourtant que sous la coupe d'hypothèses très restrictives et lorsque celles-ci ne sont pas remplies, comme c'est le cas dans la réalité, la concurrence ne permet plus d'atteindre l'optimum de Pareto. Tout d'abord, on constate dans la réalité que la concurrence parfaite et le monopole (dû à la présence de rendements croissants sur une longue période pour le monopole naturel) constituent des cas extrêmes. Les producteurs peuvent en effet s'entendre sur les prix (aux Etats-Unis les lois antitrust sont adoptées dès la fin du XIXe s. pour limiter les effets de ces ententes), les firmes peuvent adopter des stratégies de différenciation des produits leur donnant un certain pouvoir de monopole sur ceux-ci (concurrence monopolistique), le marché peut également être dominé par quelques entreprises seulement qui sont alors en position d'influencer son fonctionnement par des comportements stratégiques sur les prix ou les quantités produites (les anticipations contingentes d'acteurs interdépendants sont étudiées en théorie des jeux) ; bref les hypothèses d'atomicité des agents et d'homogénéité des produits ne sont pas respectées dans la réalité. Par ailleurs, les hypothèses de libre entrée sur le marché et de mobilité des facteurs de production ne sont pas non plus vérifiées, il existe de nombreuses réglementations conditionnant l'entrée sur les marchés d'une part et d'autre part, même si le capital est lui parfaitement mobile, se déplaçant librement et sans délai, ce n'est absolument pas le cas pour le facteur travail qui est soumis à de très nombreuses restrictions. Ainsi, la concurrence imparfaite est de mise dans la réalité et même sans limiter la concurrence par des institutions ou des réglementations, l'économie réelle ne permet pas en général la tarification au coût marginal. Certains phénomènes viennent en effet perturber le bon fonctionnement des marchés empêchant ainsi la libre concurrence de déboucher sur un optimum de Pareto.

La mise en évidence de l'existence d'externalités, découlant de l'interdépendance des individus dans la réalité, permet de prendre en compte le fait que la décision d'un agent peut modifier directement le niveau de satisfaction ou d'utilité d'un autre agent et ce, en dehors du processus d'échange sur le marché. Il s'agit donc ici de prendre en compte un type d'interaction individuelle qui ne passe pas par le prix, celui-ci ne reflétant alors plus

l'ensemble des coûts et bénéfices engendrés par l'échange. L'hypothèse de rationalité parfaite prêtée au comportement individuel empêche l'individu de considérer autre chose que ses propres coûts et avantages dans son processus de choix, il ne tiendra donc pas compte des coûts et avantages collectifs associés à sa décision. La théorie préconise alors, pour corriger cette défaillance du marché et ainsi se rapprocher de l'optimum parétien, d'internaliser ces effets externes par une intervention de l'Etat qui, par l'imposition d'une taxe, permettrait de prendre en compte cette différence entre coûts collectifs et coûts privés non prise en compte par le marché (régulation par les prix). La taxation peut ainsi permettre une modification des prix relatifs entre les produits qui aboutira à une « meilleure » allocation des ressources. Cette dernière visera, par des mécanismes incitatifs, à faire réintégrer dans le processus de choix individuel l'impact positif ou négatif de ce choix sur la collectivité.

Cette conception héritée de Pigou, est critiquée notamment parce qu'elle suppose une taxe supplémentaire pour les entreprises. Coase propose alors plutôt, pour rétablir les conditions d'existence de l'équilibre parétien, l'institution par l'Etat de droits de propriété privés et transférables ; intervention publique pouvant par ailleurs être évitée tant que les coûts de transaction entre individus restent négligeables. Cette conception sous-tend ainsi une définition claire, en amont, des droits de propriété, « *un accord sur la distribution des droits de propriété et un processus permettant de négocier* » [Hugon, 2003 : 21]. L'internalisation des externalités peut alors se faire sans sortir de la sphère du marché, par la négociation directe de ces titres entre les agents économiques (régulation par les quantités). Cette option se heurtera néanmoins au fameux problème du passager clandestin qui implique, en l'absence d'autorité de contrôle et face à des individus tentés de tricher pour bénéficier du résultat collectif sans en fournir eux-mêmes l'effort, un résultat collectif sous-optimal : « *Dès qu'une personne ne peut être exclue des bénéfices fournis par d'autres, chacun est incité à ne pas prendre part à l'effort commun et à « resquiller » en profitant des efforts des autres. Si tous les participants choisissent de resquiller, le bénéfice collectif ne sera pas produit. La tentation de resquiller peut toutefois dominer le processus décisionnel, ce qui se solde, pour tous, par une situation que personne ne souhaite. Une autre possibilité est que certains peuvent contribuer pendant que d'autres resquillent, ce qui conduit à un résultat inférieur au niveau optimal de production du bénéfice collectif* » [Ostrom, 2010 : 19].

L'existence de biens ou de services collectifs constitue au sein de la théorie néoclassique une autre limite au bon fonctionnement des marchés et à leur capacité à mener l'économie dans son ensemble à l'équilibre Pareto-optimal. La distinction entre biens privés

et biens publics remonte à l'économie politique classique et notamment à A. Smith qui considère que la fourniture de ceux-ci ne peut être assurée par le marché et relève alors de la compétence des pouvoirs publics. Nous reprenons un extrait de *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations* cité dans Baslé et al. [1988 : 27] et qui rend compte des devoirs que doit assumer l'Etat selon Smith ; à côté du devoir de défense nationale et de protection, la fourniture de biens publics y figure : « *Le troisième et dernier devoir du souverain est celui de développer les biens publics, c'est-à-dire de créer et maintenir les institutions publiques et les édifices et travaux publics qui, bien qu'ils puissent être au plus haut degré utiles à la société sont, cependant d'une telle nature que l'obtention d'un profit ne peut jamais couvrir les dépenses d'un individu ou d'un petit groupe de citoyens, et qu'en conséquence, on ne peut espérer qu'un petit nombre d'individus les créera ou les entretiendra. La réalisation de ce devoir nécessite à des degrés différents des dépenses qui varient selon les stades de développement des sociétés* ».

Le concept de bien public a depuis fait l'objet de nombreux développements mais c'est la conception en termes de défaillances des marchés propre au courant néoclassique qui fut la plus décisive. Au sein de cette tradition, le bien public est défini relativement à ses caractéristiques de non exclusion et de non rivalité et qui rendent la prise en charge de sa production par le marché relativement difficile. Le caractère non-exclusif du bien public suppose qu'il est impossible ou très coûteux d'exclure les agents ne contribuant pas au financement de sa production des bénéfices de cette production (routes ou éclairages publics par exemple) ; dans de nombreux cas également, les bénéfices du bien public s'imposent aux agents qu'ils soient demandeurs ou non. Ainsi, et cela constitue une première raison à la non efficience des marchés concernant la production de ce type de bien, « *une fois produit, le bien est à la disposition de tous ; la non exclusivité des bénéfices interdit une production selon le critère de rentabilité* » [Hugon, 2003 : 19]. Le caractère non-rival du bien public d'autre part, suppose que sa consommation par un agent n'empêche pas sa consommation par d'autres agents. Il est à noter que certaines situations peuvent altérer ce caractère non-rival du bien public. Ainsi, les effets de « congestion d'usage » qui supposent un nombre trop important de consommateurs au même moment peuvent rendre le bien public en question non accessible à d'autres consommateurs ; une plage bondée ou une route surchargée constituent à ce titre de bons exemples, de même qu'un pré en libre-accès et qui pourrait alors faire l'objet de surpâturage.

Le problème de la difficile définition de droits de propriété et/ou de droits d'usage sur ces biens explique la non-efficience des marchés dans la production de ces biens souvent « indivisibles » qui ne sont pas détruits par leur consommation. Cette défaillance des marchés, résultant de la nature même de ces biens, justifie alors une prise en charge par l'Etat de leur fourniture et de leur préservation. Analysée de la sorte, la catégorie des biens publics pourrait être également définie à l'aide du concept d'externalité de Pigou, en ce sens que la définition des acteurs « responsables » et devant ainsi s'acquitter du financement de leur production ou du recouvrement des coûts qu'ils engendrent, est très difficile, renvoyant ainsi encore à la question du passager clandestin : *« les différents membres d'une collectivité peuvent [en] tirer profit sans que le marché évalue et fasse payer ou rétribue l'agent pour cette interaction »* [Hugon, 2003 : 20]. De même, la nature des biens que recouvre cette catégorie autorise l'adjonction d'un autre critère théorique plus ancien : celui de monopole naturel [Hugon ; 2003, 2007]. Ce dernier provient de l'existence d'économies d'échelle – c'est-à-dire que le coût moyen décroît à mesure que le nombre d'unités produites augmente. L'importance de l'investissement initial et des coûts de maintenance de même que la période nécessaire à l'amortissement de ces investissements fait que souvent seules les autorités publiques sont en mesure d'assurer et de supporter l'investissement. Cette situation est susceptible d'engendrer la constitution de monopoles naturels et donc une faillite du marché [Petit, 2002].

Ces critères de définition du bien public sont précis et permettent un classement analytique clair ; ils sont purement techniques et existent uniquement en référence au marché. Ils se caractérisent par une obligation d'usage et donc par un financement par l'impôt [Hugon, 2003] ce qui va dans le sens de l'ancienne conception smithienne. En pratique néanmoins, peu de biens réunissent conjointement d'une part les deux conditions de non exclusion et de non rivalité et d'autre part le caractère indivisible. La plupart des biens publics sont en fait « impurs » en ce qu'ils ne remplissent qu'un seul des deux critères néoclassiques autorisant l'appellation de « bien public pur ». Ainsi, les « biens mixtes » sont non-rivaux dans leur consommation mais exclusifs en ce que leur accès n'est permis qu'à une certaine catégorie de population. Hugon [2003] distingue trois sortes d'exclusion : celle fondée sur les codes tacites et la propriété (et qui sont propres à chaque groupe) ; celle fondée sur les prix (telle une autoroute à péage) et celle fondée sur une barrière à l'entrée. Cette dernière sorte d'exclusion fonde les « biens de club » qui sont des biens collectifs réservés dont les non-membres sont exclus [Buchanan, 1999 ; dans Hugon, 2003 : 19]. *« La question de l'exclusion diffère [ainsi] selon l'échelle du « club » (du local au mondial) auquel on se réfère et de la distance vis-à-vis du bien fourni (proximité géographique, sociale, culturelle ou économique) »* [Hugon,

2003 : 20]. A l'inverse, les « biens communs » sont ceux pour lesquels il n'est pas possible ou alors extrêmement coûteux d'exclure certains agents des bénéfices de sa production mais qui supposent rivalité dans leur consommation.

La question des biens communs tout d'abord renvoie depuis un demi-siècle à la fameuse tragédie des ressources communes théorisée par Hardin dans son article publié dans *Science* en 1968 et pour lesquelles l'auteur préconise la définition claire de droits de propriété privée qui rendraient possible l'exclusion. La mise en évidence de la confusion faite par Hardin entre libre-accès résultant de l'absence de droits de propriété et droits de propriété communautaire conduit plutôt certains auteurs telle Ostrom [2010] à préconiser la construction de règles collectives empêchant d'aboutir à cette tragédie et permettant une gestion du bien commun par la communauté qui n'aboutisse pas à sa disparition. La question de l'existence des biens publics pose donc problème à l'économie standard en ce qu'elle empêche la libre-concurrence d'opérer et donc d'aboutir « au plus grand bonheur du plus grand nombre ». La question de leur production et de leur financement est posée clairement et des réponses diverses y sont apportées. Plus particulièrement, les biens communs (ressources naturelles épuisables) dont l'eau fait en théorie partie, soulèvent le problème du régime de propriété et des règles de gestion applicables ainsi que celui de l'échelle territoriale appropriée ; nous y reviendrons *infra* (Chapitre 4, II., 4).

Ainsi, l'existence d'activités présentant des rendements croissants ou productrices d'externalités (positives ou négatives) de même que l'existence de biens publics rendant le marché incapable d'aboutir à l'équilibre parétien obligent à se poser la question de l'intervention étatique. Mais alors, de quelle nature doit-elle être ? Comment s'orientent les décideurs publics et à l'aide de quels critères ?

La question reste d'ailleurs posée même en présence de marchés efficients aptes à conduire à l'équilibre car il existe une pluralité d'équilibres Pareto-optimaux. En effet, le critère de Pareto qui fonde les propositions normatives n'est qu'un critère d'efficacité, il permet d'éliminer les solutions inefficaces mais ne dit rien sur le choix à faire lorsque plusieurs situations sont équivalentes en termes d'efficacité. Ces situations ne diffèrent en effet « que » par la répartition du bien-être entre les individus mais aboutissent à un même niveau de bien-être collectif... Le parétianisme⁹, étant fondé sur le critère d'unanimité, « rejette hors de la théorie toute décision conflictuelle [et] bloque ainsi toute redistribution de

⁹ Précisons que l'approche parétienne, dans la lignée de l'économie du bien-être dans son ensemble, se fonde sur l'utilité des individus comme critère suffisant pour l'évaluation normative de leur situation.

revenus, de richesses ou de droits entre les membres de la société » [Clément, Le Clainche et Serra, 2008 : 24]. Toute forme de changement serait alors à proscrire dans la mesure où les bouleversements conséquents impliqueraient forcément une modification de la situation des agents ; amélioration pour certains mais détérioration pour d'autres... ce qui est contraire au principe de Pareto. En outre, ce critère d'unanimité octroie aux minorités un droit de veto susceptible de rendre impossible un quelconque bouleversement qui les concernerait ; ainsi, « *ceux qui gagnent au maintien du statu quo réussissent toujours à le préserver* » [Ibid.]. Donc, même en présence d'un critère d'efficacité strict, plusieurs solutions équivalentes peuvent être envisageables pour lesquelles aucune procédure de choix n'est précisée : « *on peut considérer qu'il y a autant d'optima que de répartition des revenus et d'actifs et chercher à choisir un optimum optimorum correspondant à un critère de répartition souhaitable de revenu ou élaborer une fonction de bien-être collectif* » [Hugon, 2003 : 7].

Dans ces conditions, la question de la nature et de l'orientation de l'intervention de l'Etat reste posée, que ce soit pour le choix de différentes options équivalentes en termes d'efficacité ou pour le choix de la manière de combler les défaillances des marchés. Faut-il avoir recours à une fonction de bien-être collectif ou à un critère de répartition ? Mais quel critère de répartition ? Quelle fonction de bien-être collectif ? Les réponses à ces questions ne peuvent être trouvées sans le recours à un jugement de valeur, forcément normatif. Il est impossible ici de définir la « bonne » répartition car l'on ne dispose pas de critère objectif. C'est d'ailleurs à la suite des controverses sur les fonctions de bien-être collectif que s'est opérée une scission entre la théorie des choix collectifs ou théorie du *social choice* d'une part, et la théorie du *public choice* d'autre part. Cette dernière adopte une conception positive de l'économie, dont sont exclus les jugements de valeurs qui n'ont pas leur place dans l'analyse scientifique. En ce sens, elle se donne pour objet l'application de la méthode économique au champ du politique, du choix public ; ainsi, dans une voie microéconomique, « *la fonction de bien-être social est celle d'un agent représentatif : électeur médian dans le cas de la démocratie directe, responsable politique dans le cas de la démocratie représentative ; chef d'Etat dans le cas de dictature voire de régime autoritaire* » [Hugon, 2003 : 23]. Cette théorie offre ainsi des outils intéressants notamment pour étudier les économies au sein desquelles la recherche de rente constitue une activité importante, de même que la corruption ou le marchandage politique, et dans lesquelles l'intérêt général – ou collectif – renverra plus aux intérêts privés des personnes ou des groupes censés le poursuivre pour la collectivité. Elle explique le choix public mais ne dit en revanche toujours rien sur le choix à faire en lui-même, sur la conduite à tenir et sur l'orientation des décisions à prendre et pour quel bien-être

collectif. En outre, la promotion actuelle d'un développement soutenable, défini comme la capacité des générations présentes à répondre à leurs besoins sans compromettre celle des générations futures à répondre aux leurs, renvoie forcément à des questionnements éthiques et donc à des questionnements sur les valeurs. Ici intervient en opposition la théorie du choix social qui, dans une optique cette fois normative et donc considérant le caractère « souhaitable » ou non du domaine et de la forme des interventions étatiques, se donne pour objet de rechercher des procédures démocratiques de décision qui permettent la définition des choix collectifs par agrégation des préférences individuelles. La fonction de bien-être social ainsi définie devrait permettre de rendre compte des préférences de la collectivité à l'égard de la répartition du bien-être entre les individus. Sur cette voie et une fois abandonné le critère d'unanimité, les avantages et désavantages des différentes règles de choix social peuvent être envisagés.

1.3. Les problèmes relatifs à l'individu et à son environnement

La question de l'intervention étatique, de sa définition alors qu'elle découle des préférences individuelles, renvoie forcément à la procédure qui relie ces deux niveaux distincts, individuel et collectif. C'est là tout l'enjeu de la théorie du choix social : la coordination des intérêts particuliers et du bien-être collectif. Cette question doit se poser une fois reconnues les limites des deux concepts fondamentaux sur lesquels repose la théorie de l'équilibre général et qui mettent en échec le fonctionnement de la *main invisible* : le marché et la nature des agents économiques. Certains des éléments qui empêchent le fonctionnement optimal des marchés viennent d'être mis en évidence, il reste donc à se pencher sur la nature postulée de l'agent économique car en effet, « *la théorie de l'équilibre général construit tout autant un type de marché particulier, et purement abstrait, qu'un type d'individu, lui aussi absolument abstrait* » [Postel, 2003 : 23].

En suivant le raisonnement de Postel [2003 : chapitres 1 à 3], il semble important de souligner que la loi de comportement individuel prêtée aux agents économiques découle de l'espace dans lequel ceux-ci sont pensés et de la forme de temporalité qui caractérise cet espace. En effet, au sein de cet espace, la liste des biens échangeables est connue, les caractéristiques de ces biens sont définies sans ambiguïté et répondent ainsi à toutes les questions que peuvent se poser les agents en vue de leur acquisition : « *le système de marché associe à chaque bien un prix représentant les rapports d'échange réels entre les biens* » [Ibid., p. 25]. Cet espace permet ainsi de rendre compte « *de manière infiniment précise de l'éventail des biens désirés par les agents [...] [et] de définir l'espace des biens comme un*

espace mathématique » [Ibid., p. 24]. A l'intérieur de cet espace mathématique, c'est grâce au marché que les individus vont pouvoir entrer en relation et échanger effectivement. Il est alors supposé, pour pouvoir conserver le caractère non-ambigu de la nature de chaque bien, un marché par bien ce qui suppose une infinité de marchés et donc une mise en œuvre coûteuse et pour le moins problématique. Mais encore une fois, « *cette construction joue un rôle qui n'est pas de permettre une description de la réalité, mais plutôt de proposer une théorie pure du marché qui en souligne l'essence mathématique* » [Ibid., p. 25]. Ainsi grâce aux marchés qui fournissent par le biais des prix « *une valeur d'échange « collective » sous forme de nombre réel* » [Ibid.], les individus sont en relation directe avec les biens qu'ils veulent acquérir et disposent de toute l'information dont ils ont besoin, sans recours à un quelconque rapport aux autres (socialisation ou médiation) et sans besoin de recherche d'informations supplémentaires. Enfin, l'univers Arrow-Debreu est caractérisé par une forme de temporalité « logique » où le mouvement est absent et donc où le temps « réel » n'existe pas. Cette forme particulière et abstraite de temporalité ne se situe ni dans le temps *pratique* de l'action, qui caractérise le monde réel et qui est marqué par l'imprévisibilité et l'irréversibilité des phénomènes¹⁰ ; ni dans le temps *mécanique* utilisé en sciences physiques et qui est lui parfaitement réversible et prévisible car régi par des lois naturelles et fondé sur des relations de causalité qui peuvent être étudiées dans un sens ou dans l'autre. L'univers Arrow-Debreu se situe ainsi « hors du temps », la forme de temporalité adoptée correspond « *à un niveau d'abstraction, de transcendance, qui [le] situe en dehors de toute « histoire ». Ici, le temps ne décrit aucun mouvement réel. Il est entièrement contenu dans la logique du raisonnement* » [Ibid., p. 27].

L'individu, quant à lui, est régi au sein de l'univers Arrow-Debreu par sa seule rationalité. L'espace dans lequel celui-ci évolue et qui le met en rapport direct avec les biens l'exclut de toute relation sociale, de toute question éthique et le libère ainsi de l'incertitude. Dans ce contexte, l'individu, qui n'est pas en contact avec les « autres » n'a pas à choisir de comportement particulier, il se contente de réagir aux signaux que constituent les prix en tentant de se procurer le maximum de biens : sa rationalité est de type paramétrique. L'absence de prise en compte de l'éthique lui permet par ailleurs de se concentrer sur

¹⁰ « *Lorsqu'un acteur agit, dans le monde humain, cette action a pour effet de modifier le contexte initial dans lequel elle apparaît. Pour cette raison, la temporalité de l'action est irréversible. De plus, l'action se déroule dans un environnement social. La multitude des acteurs et la simultanéité et l'interdépendance des actions de chacun rendent imprévisibles les conséquences de l'action. Cette temporalité de l'action [...] met donc l'acteur aux prises avec la contingence : il doit agir et décider sans pouvoir avec certitude connaître les conséquences des diverses actions qu'il peut entreprendre. L'action fait apparaître de la nouveauté, et cette nouveauté n'est pas déductible des prémisses de l'action. Il n'existe pas, dans cette temporalité, de structure logique unissant ex ante une action à ses conséquences* » [Postel, 2003 : 27].

l'efficacité des moyens à choisir pour arriver à ses fins, indépendamment de quelque autre élément : il s'agit d'une rationalité purement instrumentale et qui ne s'applique qu'à l'efficacité des moyens choisis relativement au but poursuivi (maximiser son utilité) : « *la fin de l'action détermine entièrement le choix des moyens appropriés, au détriment de toute réflexion sur la valeur intrinsèque de ces moyens* » [Postel, 2003 : 29]. En outre, la nature mathématique de l'univers Arrow-Debreu dans lequel l'individu évolue l'oblige à raisonner en termes techniques et quantitatifs et « *c'est [bien] parce que le problème à résoudre devient technique que l'individu peut être instrumentalement rationnel* » [Ibid.].

Toujours selon Postel [2003], cette rationalité instrumentale, qui repose sur la séparabilité stricte entre fins et moyens, suppose deux conditions : il faut d'abord que l'individu puisse se départir des conséquences des moyens qu'il utilise sur les autres agents et ensuite que ces conséquences soient parfaitement prévisibles, évaluables. Or, dans la réalité, composée d'une multitude d'agents en interaction, l'individu ne peut faire abstraction des conséquences que ses actes ont sur autrui. Il est en effet contraint de respecter certaines règles éthiques ou d'autre nature que la vie en collectivité lui impose ; ainsi, les moyens mobilisés par l'individu dans la poursuite de son objectif comptent dans la réalité. Mais, au sein de l'univers marchand où il est mis en rapport direct avec les biens et où il est guidé exclusivement par sa rationalité, l'individu est même incapable de se poser une quelconque question quant à la validité et à la dimension éthique des moyens qu'il met en œuvre pour maximiser son bien-être ; en fait, ces questions n'ont pas lieu d'être. La deuxième condition nécessaire à la mise en œuvre d'une rationalité purement instrumentale tient à l'absence d'incertitude. Or, encore une fois, le monde réel est un univers absolument incertain, où il est impossible d'avoir connaissance de l'avenir et encore moins de toutes ses déclinaisons possibles : « *l'interdépendance des acteurs et l'enchevêtrement des actions constituent dans un univers social un obstacle insurmontable* » [Ibid., p. 30]. Dans ces conditions, il semble également impossible de prévoir toutes les conséquences que nos actes peuvent avoir sur autrui. Au sein du système de marché complet que représente l'univers Arrow-Debreu toutefois, l'avenir est parfaitement prévisible : « *il assure une information parfaite sous forme de prix qui permet à l'individu de déterminer entièrement et avec certitude toutes les conséquences de ses choix pour l'ensemble des périodes à venir* » [Ibid.].

Le comportement rationnel peut ainsi s'exprimer de façon logique, c'est celui qui permet d'établir un classement entre différents paniers de biens, de façon conforme aux préférences de l'individu pour ensuite choisir celui qui maximise sa fonction d'utilité. Ce

choix se fera bien sûr sous la contrainte du revenu de l'individu et le coût total du panier de biens devra donc y être égal ou inférieur. La loi de la demande permet ainsi de prévoir le comportement qu'adoptera l'individu en fonction des prix des biens définis par le marché. Dans ce contexte, le comportement individuel, le choix opéré par l'individu – absolument prévisible – est unique car il ne peut porter que sur le panier de biens qui résout la maximisation de l'utilité sous contrainte du revenu : la rationalité est non seulement calculatoire mais également optimisatrice. En conclusion, l'individu n'a que peu d'autonomie et le choix qui s'offre à lui est pour le moins limité : « *l'univers dans lequel il est placé détermine entièrement sa façon de se comporter* » [Postel, 2003 : 33]. Il s'agit là d'un prisme qui se veut normatif : l'ambition n'est pas de décrire la manière dont sont prises les décisions mais bien de définir le comportement rationnel comme le meilleur des comportements, celui qui est optimal. En définitive, « *la rationalité des individus et leur socialisation par le marché, espace de détermination des prix, sont les deux piliers de la théorie économique standard* » [Batifoulier & al, 2001 : 37]. Au sens mathématique, l'équilibre général existe et prouve l'existence d'un mécanisme tel que celui de la *main invisible* qui permet une allocation optimale des ressources, qui a la capacité de mener au bien-être collectif à partir de la poursuite par chacun de son propre intérêt. Ceci confirme l'inutilité de rechercher une autre forme d'organisation en plus du marché et conduit alors à affirmer que « *réfléchir sur d'autres « règles » possibles n'a [...] aucun intérêt économique* » [Postel, 2003 : 35].

Cet ordonnancement théorique est toutefois mis en échec dès lors que l'on considère l'incertitude et les interactions qui existent entre les individus.

Le problème de l'incertitude tout d'abord découle de la conception du temps propre à cet univers et qui pose problème dans la mesure où l'objet d'étude relève d'une sphère différente. La sphère réelle dans laquelle prennent part les processus économiques est caractérisée par l'irréversibilité et l'imprévisibilité des phénomènes, forcément productrices d'incertitude. Il y a là une certaine incohérence logique du fait de ce décalage et du fait que la rationalité de l'individu ne peut s'exprimer qu'en univers certain : il fait des choix ponctuels valant pour l'ensemble des périodes futures, celles-ci étant parfaitement connues. Le problème devient alors celui de l'information : comment dans un contexte incertain dans lequel on ne connaît ni l'avenir ni l'ensemble des conséquences que peuvent avoir nos actes prendre une décision rationnelle ? La représentation standard du comportement rationnel en univers incertain repose sur deux concepts : celui d' « état du monde » et celui d' « utilité espérée ». L'état du monde se définissant comme « *un état dont les caractéristiques sont*

connues avec certitude, et dans lequel l'ensemble des conséquences présentes de nos actes peuvent être anticipées sans erreur » [Postel, 2003 : 45] ; et, la liste de ces états du monde étant supposée complète, « *l'avenir continue [...] d'être entièrement réductible au présent* » [Ibid., p. 46]. A partir de ces états du monde possibles, de l'attribution de probabilités de l'occurrence de chacun d'entre eux, l'individu sera en mesure de choisir le comportement qui lui permettra de maximiser son utilité espérée. Cette conception probabiliste de l'avenir permet de rester dans l'espace mathématique de l'univers Arrow-Debreu malgré l'incertitude qui le frappe. La question de l'attribution par l'individu de ces probabilités numériques est résolue en la faisant dépendre de ses caractéristiques subjectives, de ses croyances, qui sont propres à chacun. Le problème qui reste alors à résoudre concerne la détermination des prix des biens futurs, processus nécessitant l'existence d'un marché à même de fournir cette information aux individus pour qu'ils puissent prendre leur décision. Le concept de « marché contingent » permet de rendre compte de cette idée puisqu'il se définit comme un marché sur lequel s'échangent les biens contingents qui sont ceux dont la livraison est incertaine. Construits sur le modèle des polices d'assurance, ces marchés permettent de déterminer le prix de ces biens en y intégrant non seulement leur qualité propre mais également le risque de non-livraison, ce dernier étant évalué subjectivement par chacun des individus.

Le fait que le degré d'occurrence soit défini subjectivement et de façon individuelle¹¹ pose un autre problème qui est celui des différences et des inégalités existant entre les individus : « *la réalisation de l'état du monde peut en effet être liée à leur propre comportement ou à des caractéristiques du bien connues seulement de certains individus [...]* [tandis que] *tous les états du monde ne sont pas observables par tous les individus* » [Ibid., p. 51]. Il s'agit là des fameuses asymétries d'information identifiées par Arrow lui-même et qui sont censées prendre en compte ce problème avec d'une part, la « sélection adverse » qui consiste en la dissimulation de la part de certains agents de l'information nécessaire à l'évaluation de l'occurrence de l'état du monde qui conditionne la livraison du bien ; et d'autre part, le « hasard moral » qui consiste cette fois à dissimuler, une fois le contrat passé, un comportement opportuniste en vue de favoriser la réalisation de l'état du monde qui leur est le plus favorable. Ainsi, l'introduction de l'incertitude mine le fonctionnement du modèle car elle ne permet plus au système de prix de fournir aux individus une information parfaite et

¹¹ La règle de Bayes, utilisée par Arrow pour expliquer la manière dont les individus déterminent les probabilités d'occurrence des différents états du monde, éclaire ainsi le fondement des jugements individuels dans l'incertain. Cette règle permet de relier les probabilités *a priori* aux probabilités fondées sur des informations connues qui découlent de l'*expérience* des individus. L'ajout de cette dimension pratique permet de prendre en compte les effets d'apprentissage et donc la correction possible des erreurs [Postel, 2003 : 53-55].

l'hypothèse de rationalité ne peut dès lors plus suffire à expliquer les comportements individuels.

La prise en compte de l'importance de l'information, résultant de l'introduction de l'incertitude au modèle, débouche donc sur un problème fondamental dans l'univers Arrow-Debreu où c'est le marché qui fournit toute l'information nécessaire par le biais du prix. Le fait que le marché ne soit plus capable de produire l'information de façon optimale conduit à considérer cette dernière comme un bien particulier dans la lignée des biens publics¹². En effet, l'information n'est pas divisible dans son usage d'une part, puisque le coût de son acquisition est indépendant de l'usage que l'on en fait ; et n'est pas facilement appropriable d'autre part, dans la mesure où le détenteur de l'information peut la transmettre sans la perdre. Il n'est alors plus optimal de laisser le marché se charger de la production et de la diffusion de l'information et il faut envisager le rôle d'institutions non marchandes. Ainsi, si le système de prix est mis en échec, les individus ne peuvent plus y trouver toute l'information dont ils ont besoin et se retrouvent alors dans l'obligation de la rechercher en dehors du marché. Ce faisant, ils rencontrent les autres individus et entrent alors tous en interaction : le marché ne peut plus constituer l'unique interface entre les individus en les mettant directement en contact avec les biens et en les isolant ainsi les uns des autres. « *Ainsi, avec la reconnaissance de l'importance de l'information, c'est l'importance des rapports directs entre individus qui est mise en lumière* » [Postel, 2003 : 55]. La reconnaissance des interactions individuelles et de l'inégalité des positions des individus quant à l'accès à l'information va en quelque sorte émanciper l'individu du marché mais, dans le même temps, le pousser à poursuivre ses intérêts de façon différente en cherchant à profiter de ces asymétries et à les tourner à son avantage : « *Chacun est alors conscient de cette interdépendance, et du fait qu'il possède des informations différentes de celles des autres – le marché n'assurant plus la centralisation de l'information. Les agents peuvent alors chercher à mettre en commun leur savoir ou au contraire à en cacher une partie aux autres si cela sert leurs intérêts.* » [Chasserant et Thévenon, 2001 : 44].

Dans un contexte qui devient stratégique et marqué par l'incertitude et le risque, les agents ne sont plus disposés à s'engager et le marché peut être amené à disparaître. En outre les regards portés sur l'avenir par ces individus qui ne sont plus identiques à tout point de vue se différencient également : « *la question de l'« homogénéisation » de l'information et des*

¹² « *Personne ne souhaite produire individuellement une information qui profitera ensuite à tous si, à l'inverse, chacun protège secrètement les informations qu'il détient, la production d'information risque d'être redondante, chacun produisant des informations identiques, et donc collectivement sous-optimales* » [Postel, 2003 : 56].

croyances se pose à nouveau » [Postel, 2003 : 57]. Dans cet environnement incertain et composé d'individus pluriels, où le marché n'est plus totalement en mesure de jouer son rôle centralisateur d'unique mode de coordination, la question d'une autre forme d'unité collective se repose. C'est donc du besoin de gérer l'incertitude non contenue par le marché que réapparaît la nécessité d'un mécanisme non marchand à même d'organiser les individus.

2. La reconnaissance de l'organisation comme autre mode de coordination

C'est Arrow lui-même qui va s'intéresser à d'autres modes de coordination que le marché et nous suivons à nouveau le raisonnement de Postel [2003] pour présenter ces travaux. En étudiant les moyens d'intégrer l'incertitude et l'altérité au modèle d'équilibre général et en constatant que ces éléments ne permettent plus à l'individu d'agir de façon rationnelle, Arrow arrive à la conclusion qu'une forme d'unité collective est nécessaire à la coordination des individus. Il commence par démontrer que l'existence du marché nécessite *« une forme d'ordre social instrumentée par des codes éthiques et un langage commun »* [Postel, 2003 : 57], et qui ressemble aux règles constitutives de l'économie des conventions présentées en introduction de cette partie sur la coordination vue par l'économie standard. C'est sur cette voie qu'il arrive au concept d'organisation, fondement possible d'une unité collective lorsque le système de prix n'est pas en mesure de jouer son rôle. Celle-ci se fonde sur divers éléments dont la relation d'autorité et les règles hiérarchiques qui en découlent, conception qui ouvrira la voie à un renouveau de l'économie institutionnelle (cf. *infra* II).

2.1. Incertitude, langage commun et organisation

Le besoin d'une sorte d'unité collective provient pour Arrow du besoin de limiter l'incertitude, issue de l'impossibilité de connaître l'avenir, d'un accès à l'information différencié selon les individus et du type de rationalité prêtée au comportement individuel qui empêche l'individu de concevoir autre chose que la maximisation de son propre bien-être. Pour pouvoir agir sur l'incertitude, il faudrait pouvoir limiter l'altérité en fournissant aux individus des repères communs. Ceux-ci se fondent, selon Arrow, sur deux éléments indispensables : les codes éthiques d'une part, qui assurent l'existence d'un objectif commun ; et un langage commun d'autre part, qui permet une répartition et un filtrage efficace de l'information. Comme montré ci-dessus, l'information peut s'apparenter aux biens publics car sa production par le marché n'est pas efficiente et qu'il est plus rentable pour l'individu de profiter des asymétries plutôt que de partager les informations dont il dispose ; il faudrait donc pouvoir *« compenser l'effet collectivement dévastateur de l'application, par l'individu,*

d'un mode de rationalité exclusivement instrumentale » [Postel, 2003 : 58]. Ainsi, pour Arrow, la nécessité d'un niveau supra-individuel, collectif, découle de l'incapacité des agents à tendre vers une situation collectivement bénéfique, de la nécessité d'éviter une « tragédie » collective dans la lignée d'une vision hobbesienne assez pessimiste de l'homme. C'est donc là le rôle des codes éthiques, sorte de morale qui permettrait de rétablir la confiance entre les individus, rouage indispensable au fonctionnement des marchés¹³. En effet, pour qu'il y ait échange sur le marché, pour que les contrats d'échange soient passés, la relation de confiance entre les individus est fondamentale car elle assure aux contractants la réciprocité, et garantit que la contrepartie sera livrée malgré l'opportunisme des agents. Or la confiance ne peut être instituée par le marché, celle-ci doit résulter des individus eux-mêmes à l'issue d'un mécanisme non-marchand : *« c'est à la collectivité de « construire » la confiance en mettant en place des règles du jeu, des codes éthiques, des valeurs morales »* [Ibid., p. 59]. Le comportement individuel se définit donc en référence non seulement à sa rationalité, mais également au respect de certaines règles morales.

Le deuxième élément à prendre en compte pour pouvoir limiter l'incertitude et qui rend possible l'établissement de ces règles morales, c'est l'existence, en amont, d'un langage commun qui ne résulterait pas, lui non plus, du marché. En effet, le marché étant incapable de produire l'information de façon efficiente et rendant sa gestion impossible au niveau décentralisé, le besoin d'un langage « supérieur » qui permette une mise en commun de toute l'information disponible est indispensable. Dans un second temps et dans la lignée de la pensée néoclassique, un traitement efficace de ces données qui en permette une diffusion rapide, ne peut véritablement être assuré que par une spécialisation des agents chargés de leur récolte et leur tri, spécialisation qui génère leur meilleure efficacité : *« le langage « efficace » constitue donc un instrument permettant de construire une représentation sociale de la réalité cohérente avec l'objectif collectif que l'ensemble des individus se sont fixés »* [Ibid., p. 61].

Pour Arrow donc, l'unité des individus est rendue possible par l'existence d'un code éthique et d'un langage commun qui permette une meilleure efficacité en univers incertain. Ces règles ne peuvent toutefois découler des individus dans la mesure où ceux-ci sont limités et dans l'incapacité de percevoir l'intérêt collectif. C'est ainsi qu'est justifiée la nécessité de l'organisation, structure supérieure capable d'orienter/de contraindre les individus à agir pour plus d'efficacité collective lorsque le système de prix en est incapable. L'organisation est pour

¹³ Le rôle de la confiance dans le bon fonctionnement des marchés a notamment été étudié par Akerlof [1970] dans le cadre du marché des voitures d'occasion, par Arrow [1963] dans le cadre du système de santé américain [cités dans Postel, 2003].

lui un « *ensemble de règles éthiques et langagières* » [Ibid.] qui permet, en situant les individus dans un espace balisé, de limiter l'éventail des mondes possibles et ainsi les choix des individus. L'adhésion des individus à l'organisation suppose qu'ils abandonnent une part de leur liberté de choix, de leurs objectifs personnels pour se consacrer à la poursuite des objectifs communs de l'organisation. On retrouve à nouveau une certaine similitude entre le contrat social hobbesien passé entre le Léviathan et les hommes à l'état de nature qui abandonnent leur libre-arbitre pour pouvoir vivre dans un état civilisé et les individus rationnels de l'univers Arrow-Debreu qui, pour se prémunir contre le risque et l'incertitude, se soumettent volontairement à l'organisation. C'est donc ainsi que « *les structures communes s'autonomisent et transcendent cette réunion d'individualités pour constituer un ordre collectif formatant les individus* » [Ibid., p. 62].

2.2. Autorité hiérarchique et procédure de choix

L'organisation se fonde donc, chez Arrow, sur l'existence d'un code éthique et d'un langage commun qui permet aux individus de se réunir et les contraint à abandonner une part de leurs objectifs personnels au profit d'une structure supérieure au service de l'intérêt collectif. Dans cette optique, la centralisation de l'information rendue possible par l'organisation du fait qu'elle assure la collecte, le tri et donc la synthèse de toute l'information disponible, répond au besoin d'efficacité collective. Cette centralisation à l'extrême de l'information offre en outre une position tout à fait dominante à l'organisation dans la mesure où seule la décision collective est communiquée à l'ensemble des membres sans qu'il soit nécessaire d'explicitier toutes les informations sur lesquelles elle a été fondée.

Cette position de référent, d'intermédiaire en fait, permet à nouveau d'isoler les individus les uns des autres et de les placer dans un rapport exclusif à l'organisation, qui remplace le rapport exclusif qu'ils avaient aux biens sur le marché en univers certain. Ainsi, la question de la coordination des individus ne s'impose à nouveau plus à eux directement mais se règle en amont, par l'appartenance à l'organisation. Les individus conservant néanmoins leurs intérêts propres, différents des objectifs communs de l'organisation à laquelle ils se sont soumis, il reste à expliquer comment une telle organisation peut faire consensus. La raison de leur soumission est maintenant connue et réside dans la volonté d'échapper à l'incertitude par une mise en commun de l'information, mais qu'en est-il du consensus ? Comment une organisation composée d'individus aux intérêts divergents prend-elle ses décisions ? Comment pourrait-il y avoir consensus sachant que « *le conflit d'intérêt ne disparaît pas avec*

la mise en place des organisations, [sachant qu'] il est présent en permanence, sous-jacent à toutes les relations entre individus » [Ibid., p. 64] ?

La réponse est à trouver dans la relation d'autorité hiérarchique. En mobilisant ce concept d'autorité, Arrow bascule « *vers une question traditionnellement dévolue à la philosophie politique [...]. Sur cette voie, tandis que l'idée de marché autorégulateur nous faisait partir de Smith, le penseur du libéralisme, il aboutit à celui qui, dans l'histoire des idées, est sans doute son grand rival : Hobbes, le penseur de l'absolutisme* » [Postel : 2003 : 65]. En effet, de la même manière que les hommes de l'état de nature hobbesien se soumettent au Léviathan en lui remettant tous pouvoirs, les individus soumis à l'organisation lui délèguent le pouvoir de décision. C'est ainsi que celle-ci sera à même de prendre des décisions dans l'intérêt collectif et qui seront pourtant susceptibles de nuire aux intérêts particuliers qui la composent : certaines décisions devront donc être imposées. Arrow se fonde donc sur la relation d'autorité développée par Herbert Simon en 1951 et qui nécessite quatre éléments selon l'interprétation de Koumakhov [2004 : 3-4]:

- (i) les organisations doivent reposer sur « des systèmes de comportements collectifs » tels que les codes éthiques ou le langage commun ;
- (ii) elles doivent justement se fonder sur une autorité « formelle » ou hiérarchique dans le sens d'un « pouvoir de prendre les décisions qui orientent l'action des autres » et distinguant le supérieur du subordonné ;
- (iii) cette relation d'autorité doit être acceptée par les membres de l'organisation quelles que soient les raisons de cette acceptation (coercition, etc.) ; et enfin
- (iv) la décision communiquée par l'organisation doit entrer pour le subordonné dans « *cette zone dans laquelle les ordres sont réalisés sans discussion* ».

Même si cette première conception de l'autorité développée par Simon a fortement évolué par la suite pour s'intéresser aux autres formes non-hiérarchiques qu'elle peut prendre, le but de ce premier modèle sur lequel se fonde Arrow était bien « *de résoudre le problème de l'incertitude de l'environnement par le biais de la voie hiérarchique* » [Ibid., p. 14]. Ainsi, au sein de la démonstration d'Arrow, la relation d'autorité hiérarchique permet à l'organisation de poursuivre des objectifs communs et ce malgré les divergences internes propres aux agents : il s'agit pour lui d'une modalité de gestion de l'incertitude mise en place par les acteurs.

La question de la légitimité des décisions ainsi prises par l'organisation reste toutefois entière. Les raisons qui poussent les individus à se soumettre à l'organisation ainsi que le

processus par lequel ils lui remettent l'autorité ont été mis en évidence mais la question du sens des décisions organisationnelles, de la pertinence ou de la validité de l'intérêt collectif ainsi poursuivi reste posée. Par quelle procédure ces décisions sont-elles prises au sein de l'organisation et par qui (quel centre de décision) ? Ainsi, même au sein de l'organisation, la question de la nature des règles, de leur origine et de leur orientation se pose. Sur cette voie, Arrow va confronter l'hypothèse de rationalité instrumentale qui articule tout le modèle à la question des choix collectifs et de leur procédure de détermination car la question de la règle organisationnelle renvoie à la question du choix collectif. Il va s'inspirer du paradoxe de Condorcet selon lequel il n'y a pas de procédure de vote qui puisse générer un choix collectif conforme aux choix individuels et va rechercher une procédure intégrale d'agrégation des préférences dans le but d'obtenir un classement complet de l'ensemble des états réalisables de l'économie. Il arrive à la conclusion qu'il n'en existe pas qui permette de les classer sur la seule base des préférences individuelles et qui ne viole l'une des quatre célèbres conditions UPID : Universalité : toutes les préférences individuelles peuvent être prises en compte dans l'élaboration des choix collectifs ; Pareto-unanimité : la procédure de choix collectif écarte toutes les solutions qui ne sont pas Pareto-optimales ; Indépendance du choix à l'égard des alternatives non pertinentes : le choix de la société entre les états X et Y, ne doit dépendre que de ses préférences quant à X et Y et non pas de celles concernant un quelconque autre état ; Dictature : aucune groupe ni individu ne peut imposer ses préférences à la collectivité ; et ce tout en évitant le paradoxe de Condorcet qui se traduit par le principe de transitivité des choix collectifs.

Sur cette voie, Arrow aboutit au fameux théorème d'impossibilité qui énonce qu'avec au moins trois états sociaux alternatifs et deux individus, il n'existe pas de procédure d'agrégation des préférences individuelles qui ne transgresse soit la morale, soit la rationalité (transitivité). Amartya Sen reprendra en 1970 ce problème posé par Arrow en abandonnant la condition d'indépendance et en y ajoutant une condition de liberté individuelle (par rapport à la collectivité) mais aboutira au paradoxe du libéral non-parétien (il n'existe pas de choix à la fois moral et rationnel) qui a par la suite ouvert un abondant débat sur la façon de concevoir les droits individuels [Prévost, 2009]. Il en résulte que la définition d'un optimum social est impossible à partir des fonctions individuelles : on ne peut déduire une fonction de bien-être social qui permette de synthétiser les préférences de la collectivité face à la répartition du bien-être entre les individus.

Ces théorèmes d'impossibilité mettent en évidence la discontinuité logique entre la rationalité individuelle et la rationalité collective : des choix publics cohérents et efficaces ne peuvent résulter de la somme des préférences individuelles mais nécessitent, d'une manière ou d'une autre un phénomène de pouvoir. Il en découle une incompatibilité entre la rationalité individuelle de type instrumental et la prise de décision collective : *« la reformulation du problème que pose la constitution du choix collectif et, partant, des règles collectives, met donc en évidence l'incomplétude d'une rationalité strictement instrumentale »* [Postel, 2003 : 84]. Arrow en arrive alors à la conclusion que pour dépasser cette incompatibilité fondamentale, il faut l'existence de normes éthiques suffisamment partagées au sein du collectif, il faut qu'un *« consensus des acteurs en ce qui concerne les préférences fondamentales »* [Ibid.] existe. Arrow se réfère ce faisant à l'idéal kantien : *« il cherche, en pratique, à déterminer les moyens de rendre « effectif » un consensus [lui] correspondant »* [p. 85] mais en ne se basant pas sur un absolu métaphysique consensuel comme c'était le cas pour Kant¹⁴. Il arrive pourtant à la même distinction irréductible entre éthique et rationalité : la rationalité instrumentale de l'individu néoclassique ne peut servir de fondement à la construction d'un choix collectif.

La mise en évidence d'une autre forme de coordination des individus à côté du marché, permise par l'introduction de l'incertitude au modèle, a ouvert la voie à une reconsidération de l'existence du collectif en tant que tel même s'il a fallu pour cela sortir du strict cadre Arrow-Debreu en postulant l'existence de codes éthiques ou de langage commun. Par ailleurs, l'introduction de la notion d'autorité hiérarchique a permis une réintroduction du concept de règle en économie même si c'est uniquement sous sa forme hiérarchique ou organisationnelle et également du concept d'autorité, traditionnellement dévolu hors du champ économique. En revanche la question de la nature des décisions à prendre par cette autorité, de leur fondement et de leur orientation reste entière. Ainsi, sous la question de l'organisation, qui n'a d'ailleurs été que très peu traitée en tant que telle par Arrow, la question de la règle demeure, de son élaboration et des critères sur lesquels elle est fondée. Une telle analyse nécessiterait, de l'avis même de l'auteur, l'introduction de jugements de valeurs, de questions politiques... Elle a toutefois été menée, dans une visée positive et en élargissant le cadre d'analyse néoclassique, au sein de la nouvelle économie institutionnelle

¹⁴ *« Arrow transforme la « délibération interne », qui chez Kant définit une forme de raison pratique, de sagesse individuelle, en une forme de « contrainte » biologique et culturelle. L'impératif moral ne naît plus d'une délibération éthique, fondée sur le respect des autres, mais d'une appartenance sociale et d'une donnée naturelle. De ce fait, cet impératif n'est plus l'expression d'une individualité fondant l'autonomie de l'acteur, mais au contraire le signe de l'influence de la collectivité dans laquelle il s'insère. »* [Postel, 2003 : 85].

(NEI) par le biais des coûts de transaction et par la théorie des jeux qui s'est intéressée aux règles de type conventionnel.

II. L'hybridation de l'univers néoclassique pour penser certains types de règles

L'impossible fonctionnement parfait des marchés, l'existence d'incertitudes ainsi que la nature cognitivement limitée des agents ne peut donc permettre de se contenter du système de prix comme seul moyen de coordination. Ces éléments obligent à s'interroger et à tenter de dépasser, à l'image de l'un de ses précurseurs, le cadre Arrow-Debreu. L'étude de Williamson sur les organisations prolonge ainsi les travaux d'Arrow et permet d'établir l'existence de règles organisationnelles fondées sur la hiérarchie et l'autorité (1.). Cette approche n'est toutefois d'aucun secours pour déterminer la façon dont ces règles pourraient être définies : présentant des similitudes assez frappantes avec la conception que développe Hobbes du passage de l'état de nature à l'état civilisé, le procédé pour que des agents limités conçoivent eux-mêmes des règles d'un niveau de logique supérieur n'est pas explicite. C'est la théorie des jeux que nous présenterons alors, car elle offre des outils intéressants pour étudier le processus de création de sortes d'institutions, les conventions, qui émaneraient des agents eux-mêmes dans la résolution des problèmes de coordination ou de coopération auxquels ils sont confrontés (2.). Nous montrerons toutefois que cela ne peut suffire à une appréhension du concept de règle qui serve notre problématique, et au-delà, que les concepts au fondement de ces analyses sont trop restrictifs pour une analyse fine de tout ce qui détermine la naissance ou l'évolution et le contenu des institutions existantes pour la coordination des individus, et notamment des règles.

1. Règle hiérarchique et efficacité

A la suite des travaux critiques menés par Arrow et de la mise en évidence de la nécessité des organisations pour venir combler l'incertitude et les failles du système marchand, Williamson va développer une analyse complète de la firme et aboutir à un cadre théorique propre : la théorie des coûts de transaction. Il cherche à comprendre la raison pour laquelle il existe « *des structures de gouvernance autres que le « marché néoclassique* » [Bazzoli et Kirat, 2003 : 176] et s'interroge sur « *quelles règles non marchandes mettre en place pour combler les lacunes du marché* » [Postel, 2003 : 89]. Williamson propose alors un cadre conceptuel mariant les postulats de base de l'économie néoclassique avec certains concepts provenant du vieil institutionnalisme tel que celui de transaction emprunté à

Commons¹⁵ – et sur lequel nous reviendrons *infra* (Chapitre 3, I.) – ; et présente cette théorie des coûts de transaction comme un outil d'analyse comparative de l'efficacité des différents modes de coordination [Corei, 1995 : 7].

1.1. De la nécessité d'une hiérarchie

Williamson s'inspire d'abord de Coase qui, dès la fin des années 30, a légitimé l'existence de la firme à côté du marché en mobilisant le concept de coûts de transaction. En s'interrogeant sur les facteurs qui pourraient pousser les agents à sélectionner le marché ou la firme comme mode de coordination, il aboutit à la conclusion que « *la principale raison pour laquelle il peut être profitable de créer une entreprise est qu'il existe un coût d'usage du système des prix* » [Postel, 2003 : 90]. Dans cette optique, le rôle des organisations est bien de minimiser ces coûts liés au recours au marché : « *Coase propose donc un outil conceptuel permettant de défendre l'idée d'une spécificité et d'une légitimité de l'entreprise face au marché* » [Ibid.]. Il obtient d'ailleurs le prix Nobel en 1991 pour ses travaux sur les coûts de transaction et les droits de propriété (ces derniers mettant plutôt l'accent sur l'étude des contrats) et la mise en évidence de leur rôle pour la structure institutionnelle et le fonctionnement de l'économie. Il s'agit donc bien là d'expliquer l'existence de la firme en parallèle du marché, seule structure de coordination à l'époque considérée comme efficace. C'est donc à cause de ce coût d'utilisation du marché que l'*organisation* (principalement la firme, ou encore la hiérarchie selon les termes de Williamson) existe et perdure. Les agents économiques ont alors recours à cette forme alternative de gouvernance et se mettent volontairement sous son autorité tant que le coût de cette « soumission » reste inférieur au coût d'entrée sur le marché. Cette formalisation en termes de calcul coûts/avantages, méthode chère aux économistes, permet de donner une assise théorique « sérieuse » à cette autre forme de coordination qui existe à côté du marché et participe alors à sa reconnaissance. C'est en effet « *le manque de légitimité de l'organisation, en tant que mode de coordination alternatif au marché [qui] sert de déclencheur à l'initiative théorique de Williamson [et] l'analyse de Coase lui fournit les armes nécessaires* » [Postel, 2003 : 91].

La transaction étant définie au sein de cette école comme « *un transfert de biens ou services à travers une interface technologiquement séparable* » [Bazzoli et Kirat, 2003 : 187], l'économie des coûts de transaction ou *Transaction Costs Economics* (TCE) va alors consister à étudier ces différentes formes d' « interfaces » et à proposer pour chacune d'entre elles, la

¹⁵ Ce faisant il aboutit à certaines contradictions relatives aux différences philosophiques et aux différentes méthodes d'analyse de ces deux courants [Bazzoli et Kirat, 2003 ; Prévost, 2008] ; cf. *infra* Chapitre 3, I., 2.

« meilleure » structure collective, celle qui en permettra la gestion la plus efficace. Ainsi, dans les cas où les marchés ne sont pas en mesure d'assurer l'allocation optimale des ressources, ce seront d'autres structures d'échanges – la firme (mécanisme de la hiérarchie) ou le contrat (forme hybride) – auxquelles auront recours les agents pour économiser les coûts de transaction nécessaires à l'entrée sur le marché.

La transaction se caractérise au sein de la TCE par trois dimensions : la spécificité des actifs, l'incertitude et la fréquence ; et c'est la première de ces trois dimensions qui prime puisque son influence est déterminante sur les deux autres. « *La spécificité des actifs fait référence au degré selon lequel un actif peut être redéployé pour un autre usage et par un autre utilisateur sans sacrifier sa valeur productive*¹⁶ » [Williamson, 1990 : 12]. Ce type d'actif ne peut donc pas refaire l'objet d'une vente ou d'une réutilisation, elle s'apparente à un investissement ; c'est ainsi que les transactions les impliquant sont appelées à se renouveler dans le temps (fréquence) et éventuellement ainsi, induisant une relation de long terme qui permet de réduire l'incertitude et de construire la confiance. A contrario, si la transaction ne nécessite pas d'actifs spécifiques, peu importent le degré d'incertitude ou la fréquence des futures transactions : la transaction est unique ; en tout cas, elle n'influe ni sur la fréquence future de transactions ni sur le degré d'incertitude des agents. Williamson démontre également que la plupart des transactions standards se transforment au cours du temps en transactions spécifiques du fait de la relation mutuelle qui se développe entre les co-contractants « *marquée par l'existence de routines et de services spécifiques non standardisables fondés sur l'existence d'une compréhension tacite* » [Postel, 2003 : 103]. Par « standardisable », Williamson entend le fait que certains savoir-faire ne peuvent faire l'objet d'une standardisation. En effet, les éléments composant ces savoirs ne peuvent être tous explicités car ils sont propres à l'individu disposant de ce savoir : « *ils constituent donc des éléments cognitifs difficiles à communiquer* ». En prenant en compte ce fait là, Williamson se réfère à la théorie de la connaissance et du langage de Michael Polanyi¹⁷ (1962) qui, s'intéressant aux connaissances « personnelles » de certains agents, veut mettre en évidence le fait qu'il existe toujours une part de savoir « indéfinissable » et qui donc, même au sein d'une société moderne, ne pourra être formalisée de façon systématique, et par suite introduit dans le processus de production : « *la question de la coordination est d'abord celle de la constitution d'un langage commun. Les agents amenés à se rencontrer fréquemment se*

¹⁶ Nous reprenons la traduction de Postel [2003 : 100].

¹⁷ Frère de Karl Polanyi, de qui il s'éloigne dans les années 1930, il fait partie des membres fondateurs de la société du Mont Pèlerin en 1947 aux côtés notamment de Hayek, Von Mises, Friedman, Robbins et Popper. Voir Maucourant [2007] et Grossetti et Bès [2002].

forment ainsi une représentation commune du monde et une manière commune et spécifique de la désigner » [Postel, 2003 : 102].

Ainsi, les transactions qui impliquent ce type de connaissance ne peuvent se faire qu'au sein d'une relation propre aux deux contractants dans laquelle se développe au fil du temps (durée et fréquence) un langage particulier qui la rend de plus en plus performante. C'est ainsi que le prix ne peut plus constituer le seul fondement possible des relations qui se créent entre les agents et que la temporalité devient centrale dans ce processus de compréhension mutuelle : on sort ainsi définitivement de l'exclusivité du marché comme mode de coordination. En effet, ce dernier se heurte à la nature paradoxale de l'agent économique au sein de ce cadre d'analyse : son comportement est opportuniste et limité mais il utilise des procédés cognitifs et communicationnels qui pour exister, doivent se fonder sur le long terme et la confiance.

Les agents, dans l'univers de Williamson, sont en effet opportunistes et limités cognitivement parlant, ce sont d'ailleurs là les deux hypothèses fondatrices de la théorie williamsonienne des coûts de transaction. Dès lors que Williamson constate que les agents sont cognitivement limités car dans l'incapacité de percevoir tous les états du monde possibles du fait du manque d'information et du trop grand nombre d'états du monde réalisables, il adopte l'hypothèse de rationalité limitée développée par Herbert Simon en 1951. Sauf que dans sa conception, les limites ne proviennent pas de l'individu lui-même mais plutôt des caractéristiques de l'environnement qui empêchent la bonne tenue des affaires économiques. La rationalité limitée provenait chez Simon de limites internes à l'individu (manque inhérent de connaissances, fonctionnement procédural de l'esprit) [Bazzoli et Kirat, 2003], et non d'une quelconque caractéristique de son environnement extérieur comme c'est le cas dans la conception que s'en fait Williamson. Pour reprendre les mots de Postel [2003 : 97], au sein de l'univers williamsonien, « *l'individu n'est pas moins rationnel, ou rationnel de façon différente, mais il est confronté à une situation nouvelle dans laquelle son environnement n'est pas simple et transparent* ». Ainsi, s'il s'agit d'une limite exogène à l'individu, l'hypothèse de rationalité procédurale reste en quelque sorte intacte : la loi de comportement individuel n'a pas changé, elle ne fait que se décliner différemment au sein d'un univers devenu incertain. Les contraintes résultant des capacités cognitives limitées des agents doivent être reportées sur leur environnement afin de pouvoir « *maintenir une explication par l'efficacité fondée sur un modèle déterministe de choix basé sur le calcul économique* » [Bazzoli et Kirat, 2003 : 177]. Nous pourrions reprendre les termes de Simon

lui-même afin de bien mettre en évidence ce qu'il est en fait entendu ici par « rationalité limitée » : « *on a pu constater que ces théoriciens introduisent une sorte de comportement à rationalité limitée, mais le caractère exogène des limites de la rationalité leur permet de maintenir la théorie dans le domaine magique de la maximisation de l'utilité et du profit*¹⁸ » [Simon, 1991 : 26]

C'est ainsi que Williamson peut rejeter le *satisficing* que Simon adopte en conséquence de cette hypothèse de rationalité limitée, pour maintenir les agents sous la loi du comportement maximisateur. Selon certains auteurs, c'est justement cette conception du caractère limité de la rationalité individuelle qui permet de rapprocher la TCE de l'orthodoxie néoclassique [Prévost, 2008] et permet de la caractériser comme « théorie standard étendue »¹⁹. L'adoption de cette hypothèse de rationalité limitée, sous une forme affaiblie, crée par conséquent une incertitude *ex ante* dans la mesure où les agents ne sont plus capables de prévoir dans leurs contrats toutes les éventualités futures. Les limites cognitives des agents les empêchent maintenant de concevoir des contrats complets et ces derniers ne peuvent ainsi plus couvrir l'ensemble des événements susceptibles d'arriver lors de l'exécution des contrats.

Dans un second temps, Williamson, prenant acte des travaux sur l'information imparfaite, se propose de rassembler ces failles du marché en une seule et même catégorie : l'opportunisme. Les mécanismes de la sélection adverse et de l'aléa moral sont ainsi en quelque sorte directement intégrés au modèle en les rassemblant sous cette hypothèse. En effet, il ne fait plus dépendre l'opportunisme des failles du marché mais en fait une composante de l'individu empêchant ainsi le marché de pouvoir « corriger » cette faille. L'opportunisme des agents se manifeste en présence d'actifs spécifiques car ces derniers supposant une relation de plus ou moins long terme, l'individu calculateur sera en mesure de tromper et de tricher pour accroître ses gains, notamment par l'adoption d'un comportement de passager clandestin. Ainsi, selon Williamson, l'introduction de cette hypothèse permet de prendre en compte non seulement le fait que les agents poursuivent leur intérêt personnel mais également le fait qu'ils soient capables d'user de procédés tels que la tromperie pour arriver à leurs fins. Les comportements stratégiques sont dès lors pris en compte. L'existence de l'opportunisme crée alors une incertitude *ex post* qui va se manifester dans l'exécution des

¹⁸ Nous reprenons la traduction de Postel [2003 : 98].

¹⁹ Ce qui caractérise pourtant les tenants de la NEI c'est la diversité de leurs attitudes par rapport à l'hypothèse de rationalité limitée. En effet, certains se situent dans la droite ligne de cette hypothèse fondatrice de l'orthodoxie néoclassique mais d'autres comme North estiment qu'elle ne suffit pas pour traiter du processus de changement économique et opèrent alors une rupture méthodologique avec celle-ci [Prévost, 2008, 2010].

contrats. Les agents n'étant plus en mesure de prévoir le comportement des autres agents et tous étant opportunistes, rien ne garantit plus la livraison de la contrepartie contractuelle.

Ce sont ces deux hypothèses portant sur l'individu et l'existence d'actifs spécifiques qui vont servir d'argument à Williamson pour justifier l'existence des structures de gouvernance²⁰. Les structures de gouvernance servent ainsi à minimiser les coûts liés à l'identification de ces deux problèmes : le caractère cognitivement limité des individus, qui les empêche de concevoir des contrats complets, engendre des coûts *ex ante* (coûts de recherche et d'information, de négociation, coûts liés à la sécurisation de la relation) tandis que leur opportunisme, qui les pousse à faire défaut dans l'exécution des contrats, engendre des coûts *ex post* (coûts de contrôle, d'adaptation, de règlement des conflits, de correction). Les deux objectifs auxquels répondent donc les structures de gouvernance sont d'une part de centraliser l'information – comme au sein de l'organisation arrowienne – et d'autre part de contenir et de dissuader l'opportunisme des agents. Ainsi, l'organisation recense toute l'information disponible et le centre stratégique la rediffuse aux agents sous la forme d'une décision impérative sans avoir besoin d'explicitier toutes les informations qui sont à l'origine et qui justifient cette décision. L'organisation ne communique à l'ensemble des membres que les informations dont ils ont besoin et simplifie ainsi leur environnement. Cette centralisation de l'information donne au centre stratégique, à l'organisation, un pouvoir très important sur ses membres mais Williamson, s'il parle d'autorité, l'envisage sous sa forme hiérarchique et sans la lier à la notion de pouvoir (alors que c'est le cas de Coase qui considère que la propriété des actifs non humains donne du pouvoir sur les choses et ainsi, de l'autorité sur les hommes [Baudry et Tinel, 2003], cf. *infra* Chapitre 4, II., 2.).

Pour centraliser l'information et dissuader l'opportunisme de manière efficace, et c'est précisément ce qui va distinguer la firme des autres structures de gouvernance, il faut des règles coercitives. Dans la lignée d'une analyse arrowienne de l'organisation, c'est donc bien le modèle hiérarchique qui va permettre de remplir cette fonction. La hiérarchie impliquant l'autorité, conception héritée de Coase pour qui l'autorité est le signe distinctif de la firme par rapport au marché, les règles nécessaires pour inciter, surveiller et punir les agents pourront

²⁰ « Si les individus n'étaient pas limités, ils pourraient définir des contrats contingents prévoyant tous les cas de figure et l'opportunisme serait alors enrayé. Si les individus n'étaient pas opportunistes, il n'y aurait pas à craindre la défection des agents dans une période future et les limites cognitives des agents seraient alors comblées par une sorte de solidarité collective. Si la relation n'engageait pas d'actif spécifique, les agents pourraient se retirer sans coût à n'importe quel instant : l'absence d'engagement éliminerait donc les problèmes liés aux limites cognitives et à l'opportunisme des contractants. C'est donc bien la présence de ces trois éléments, individuels et contextuels, qui justifie l'internalisation des transactions et la mise à l'écart du marché » [Postel, 2003 : 103].

être édictées et alors permettre la coordination. L'autorité, celle qui peut produire ces règles coercitives, joue pour Williamson un rôle essentiel pour contenir l'opportunisme et se prémunir des perturbations de l'environnement [Baudry et Tinel, 2003 : 17]. En effet :

« il faut d'une part donner une information suffisante à des agents cognitivement limités, et d'autre part les détourner de leur opportunisme naturel, ce qui implique non seulement de mettre en place des dispositifs incitatifs, mais plus encore de surveiller et de punir les agents déviants. Dans cette optique, la structure de régulation la plus efficace est celle qui rassemble les agents tout en guidant autoritairement leur conduite : l'organisation hiérarchique » [Postel, 2003 : 105-106].

La supériorité du modèle hiérarchique par rapport aux autres structures de gouvernance se situe pour Williamson dans son efficacité²¹. Ce mode institutionnel peut ne pas être choisi mais il en résultera alors d'office une perte d'efficacité. Il s'agit là d'une conception qui a fortement influencé la façon de considérer les institutions en économie ces trente dernières années, et à laquelle Williamson arrive par la comparaison de plusieurs modes institutionnels. Williamson part du principe qu'au commencement existait le marché et que, pour minimiser le coût des investissements spécifiques, va se constituer petit à petit un « groupe de pairs ». De la même façon que Williamson démontre que la plupart des transactions finiront par mobiliser des actifs spécifiques et devront se transformer en relation de confiance dans le long terme pour réduire l'incertitude et donc pour une meilleure efficacité de ces rapports, il démontre que cette forme organisationnelle – le groupe de pairs – évoluera progressivement vers un mode d'organisation hiérarchique selon le même principe d'adaptation vers plus d'efficacité.

Ce groupe de pairs va souffrir de plusieurs problèmes. Le premier relève de la collégialité des décisions au sein de cette forme organisationnelle : de par la nature cognitivement limitée des agents, elle sera contre-productive et devrait donc évoluer vers une forme de prise de décision où ce sont les plus « doués » qui endosseront cette charge pour l'ensemble de la communauté. Le second problème réside dans la position égalitaire des différents membres de ce groupe de pairs puisque de par ce statut, les revenus seront partagés de façon égale entre les différents membres indépendamment de leur niveau d'effort. C'est alors l'opportunisme des agents qui ensable la machine et finit par aboutir au problème bien

²¹ « Les meilleures institutions sont celles qui réduisent l'incertitude sur les transactions. En amont des transactions, il convient que soient assurés les droits de propriété [...] Il en découle que dans la recherche des meilleures institutions, la plupart des travaux rattachés à la NEI en viennent à qualifier les institutions en fonction de leur aptitude à garantir les droits de propriété et le respect des contrats » [Prévoist, 2008 : 8].

connu du *passager clandestin* : le groupe de pairs ne peut plus être efficace, chacun de ses membres tente de minimiser sa contribution tout en profitant des fruits de la contribution des autres. Williamson conclut alors à partir des réflexions d'Alchian et Demsetz [1972] que la supervision des contributions de chacun par un membre en particulier est nécessaire. C'est comme cela que naît la hiérarchie ; elle découle elle aussi de la nécessité de combler la nature cognitivement limitée des agents et leur opportunisme.

Williamson, cherchait à démontrer en mettant au point cette étude, « *qu'on peut expliquer le choix du mode hiérarchique sans faire appel à des relations de pouvoir et de lutte sociale* » [Postel, 2003 : 109-111]. Il s'agit donc d'une démonstration qui se veut « objective » censée récuser les arguments de certains économistes radicaux pour lesquels « *le mode d'organisation capitaliste hiérarchique [est] la résultante d'une lutte des classes [et] d'un rapport de force* » (notamment Marglin). Le choix de la hiérarchie comme mode d'organisation de référence n'est donc pas conçu comme normatif mais comme s'imposant logiquement parce que plus efficace. La question du choix social – et par extension les débats que cela induit en termes de valeurs notamment, et donc en termes politiques, est ainsi évacuée et rappelle les critiques faites au critère de Pareto : « *d'une part, on retrouve ici le vieux clivage entre « efficacité » et « équité ». La réduction des coûts de transaction et l'accroissement [...] des transactions qu'elle permet, peuvent fort bien s'accompagner d'une amplification dévastatrice des inégalités [...]. D'autre part, le critère d'efficacité ne dit rien sur la stabilité des institutions : des institutions parfaitement inefficaces [...] peuvent en effet rester en place* » [Ménard, 2003 : 108].

1.2. De la supériorité de la hiérarchie

L'huile qui permet à la machine hiérarchique de fonctionner tient au langage commun dont nous parlions plus haut et qui se développe au fil du temps par le biais des transactions spécifiques, justification première du besoin d'une autre forme de coordination que le marché. Le langage commun, associé à la hiérarchie, va alors permettre de rationaliser le contrôle de ses membres en le rendant objectif puisque dépendant d'un langage commun supérieur accepté par tous. Les agents disposant tous du même langage fondé sur une représentation partagée de leur activité, l'expression des problèmes éventuels sera plus aisée et partant, leur résolution facilitée. Il s'agit là d'une solution aux conflits pouvant survenir entre tout à chacun et qui devraient normalement se régler devant des instances juridiques. Mais ce recours au droit et à l'extérieur pour la résolution des conflits est considéré par Williamson comme coûteux et chronophage, la recherche d'une résolution interne à l'entreprise sera alors

préférée et rendue plus efficace par cette conception commune qu'ont développée leur membres. La hiérarchie permet alors de « trancher le différend », dans le sens d'une résolution autoritaire et définitive, et donc efficace. Cette forme de justice repose bien sur l'inégalité hiérarchique mais les individus y consentent lorsqu'ils se soumettent à l'organisation ; elle est en outre garante de l'efficacité de la poursuite de l'intérêt collectif. Ainsi, la structure de gouvernance hiérarchique ne fait pas que permettre la coordination, elle la « cadre » dans le sens où elle impose également à ses membres un comportement conforme. Mais l'incompatibilité fondamentale entre intérêt individuel et intérêt collectif pose le problème de l'acteur qui serait placé à la tête de l'organisation hiérarchique et prendrait les décisions pour ses membres : comment en effet ne serait-il pas lui aussi soumis à son propre opportunisme, qui se trouverait sans doute amplifié par les avantages auxquels sa position dominante lui donne accès ?

Si l'on suit le raisonnement de Williamson, il faudrait qu'un tel individu soit de ceux qui sont le « moins limités » cognitivement parlant, et de ceux dont l'objectif individuel serait confondu avec l'intérêt de l'organisation. S'agissant du premier point, la hiérarchie permettrait de promouvoir les plus aptes à occuper ces postes par une sorte de processus de méritocratie interne : les asymétries de pouvoir s'expliqueraient donc tout simplement par une différence de mérite et d'aptitude entre les différents individus. Williamson développe ainsi une « *justification naturaliste et évolutionniste* » de ces asymétries [Postel, 2003 : 112]. S'agissant du deuxième point, concernant l'identité d'intérêt qui devrait exister entre l'individu promu et la firme concernée, est désigné naturellement selon ce critère, le détenteur des capitaux, l'actionnaire-propriétaire. En effet c'est bien lui qui est la seule entité à voir ses propres intérêts en parfaite adéquation avec ceux de l'organisation qui eux représentent, rappelons-le, l'intérêt collectif. Ainsi, Williamson met en avant un lien fondamental entre la nature des agents et la nécessité d'une organisation qui contienne leurs transactions, c'est-à-dire qui les rende à la fois possibles et sécurisées : « *Autrement dit, à compter du moment où le problème de la règle se pose, l'unique réponse à lui apporter doit être guidée par l'exigence d'efficacité, ce qui implique la coercition* » [Postel, 2003 : 114].

Selon Postel [2003], la théorie de l'organisation développée par Williamson et en amont par Arrow est de nature hobbesienne dans la mesure où c'est la coercition exercée par l'organisation, fondée sur un langage logique et un mode de rationalité supérieur, qui vient sauver les hommes du chaos auquel ils seraient condamnés s'ils étaient livrés à eux-mêmes. Au sein de la théorie du passage de l'état de nature régi par le droit naturel à l'état civil, tous

les individus renoncent à leur libre-arbitre : ils doivent se soumettre au souverain, le Léviathan, par le biais d'un contrat social « mythique ». Il s'agit donc d'une dictature, mais d'une dictature consentie, naissant d'un consensus collectif pour l'atteinte d'un objectif commun : l'état de paix pour la vie sauve et la prospérité. Ce Léviathan construit alors un contrat social fondé sur un langage logique donnant une signification unique à chaque chose. Il faut donc construire de toutes pièces un Etat civilisé dans lequel chaque chose est désignée de la même façon pour tous sans ambiguïté. *« Ce langage logiquement construit fait de cet univers artificiel un univers de paix, parce que la précision et la structure logique du langage éliminent toute possibilité d'incompréhension mutuelle. Les relations entre les individus deviennent donc limpides, prévisibles, mécaniques (tout comme dans l'univers Arrow-Debreu) »* [Postel, 2003 : 115]. Le Léviathan, en la prenant seul en charge, libère tous les individus de la question de la coordination. L'avantage de cette création *ex nihilo* est qu'elle est éloignée de la confusion qui caractérise les interactions humaines puisqu'elle permet de faire *« table rase de toutes les institutions existantes (y compris le langage) et propose l'établissement d'un langage permettant l'application de raisonnements de type calculatoire »* [Ibid.] : en effet, il suffit d'imaginer en théorie l'ordre social souhaitable et par suite de le mettre en pratique et ceci règle cette douloureuse question en amont. Après l'établissement de cet ordre, ces interactions ne posent plus problème puisqu'elles suivent cet ordre grâce à l'adhésion de tous à celui-ci : tout est ordonné selon des rapports logiques indiscutables.

Selon Postel, trois arguments viennent appuyer cette observation : (i) l'autorité est justifiée par l'opportunisme des agents qui se manifeste dans le cas d'actifs spécifiques : elle découle de l'incapacité qu'ils ont à s'entendre et qui impose qu'ils soient isolés les uns des autres par l'organisation coercitive, qui les place alors dans un rapport exclusif et inégal avec son centre de décision. Ainsi le marché ressemble à l'état initial, un univers sans règles ni autorité et dans lequel les activités d'individus opportunistes et cognitivement limités mèneraient au chaos. (ii) La caractéristique essentielle de l'organisation est la création d'un langage commun : ce qui permet au Léviathan comme à l'organisation arrowienne ou williamsonienne d'être l'unique maître de ce langage. Le langage du Léviathan est le langage universel et sans ambiguïté tandis que le centre de décision organisationnel est le seul à disposer de toute l'information disponible et donc le seul apte à décider en pleine « connaissance de cause » : *« comme chez Hobbes, l'organe de décision, en créant et en maîtrisant le langage, s'assure le contrôle des hommes »* [Postel, 2003 : 117]. Enfin (iii) le pacte mythique ressemble au contrat qui unit l'organisation à ses membres : les hommes de

l'état de nature ont intérêt à se soumettre au Léviathan qui leur assure paix et prospérité tandis que le *contractual man* de Williamson a lui aussi intérêt à se soumettre à l'organisation qui le protège contre le risque et l'incertitude, et ils sont ainsi délivrés du poids de la coordination. C'est donc une vision assez sombre de l'être humain qui est sous-jacente à cette conception : *homo homini lupus*, l'homme est un loup pour l'homme selon Hobbes, et n'est capable que de calcul pour Williamson. Pour ce dernier en effet, la confiance ne naît entre les individus que de l'existence de repères communs, rendue possible par les institutions (organisations) ; celles-ci restaurent la confiance des agents grâce à leur efficacité coercitive et non en permettant aux agents de se comprendre et donc de se faire mutuellement comprendre. C'est donc bien l'autorité hiérarchique qui permet de surmonter les limites des agents et de leur permettre de se coordonner malgré tout.

La question de l'entité capable de dessiner de telles institutions, de comment un tel ordre peut émaner de ces individus, reste encore une fois entière. La théorie de Hobbes, qui justifie l'absolutisme et une forme de pouvoir centralisée et coercitive, ne précise pas la procédure par laquelle l'état civil peut émerger à partir de l'état de nature, ni comment des individus encore à l'état de nature pourraient concevoir le langage logique qui fondera l'état civil. De la même manière, la question qui se pose dans l'univers williamsonien est, dans un premier temps, de savoir comment des individus opportunistes pourraient percevoir l'intérêt qu'ils auraient à se coordonner et à créer un langage commun, et dans un deuxième temps, de savoir comment ces individus pourraient faire exister ce langage et rendre possible la coordination alors même qu'ils sont limités. La structure de gouvernance crée ce langage commun et permet de faire émerger une rationalité collective qui ne pourrait émerger autrement de par la nature prêtée aux individus, mais « *comment, dès lors, les agents pourraient-ils sortir d'eux-mêmes une structure censée corriger leurs propres défauts ?* » [Postel, 2003 : 120]. Ici aussi l'on constate, comme dans la théorie du choix social, une disjonction fondamentale entre les niveaux de rationalité individuel et collectif, ce qui laisse la question de la détermination du choix social, des règles collectives, non traitée : « *la mise en opposition des deux concepts de rationalité individuelle et collective interdit la formulation de tout processus « spontané » d'émergence des organisations* » [Ibid.].

Williamson, en se fondant sur les travaux de Hobbes tout en tentant d'intégrer ses travaux dans l'univers néoclassique, se heurte à une certaine contradiction philosophique si l'on peut dire. En effet, la théorie néoclassique trouve son fondement dans l'idée smithienne

de *main invisible* où l'ordre, spontané, émerge du libre choix d'individus rationnels²². Williamson donc, en s'inspirant de Hobbes, opère une certaine contradiction avec le projet de l'économie politique : « *Il met à jour une contradiction fondamentale entre l'égoïsme des individus et la nécessité de coopérer, ou, tout au moins, de se coordonner* » [Ibid.].

Par ailleurs, Williamson, en soulignant l'attention portée à la plausibilité des hypothèses²³, présente la TCE comme un compromis entre le programme néoclassique et l'école de Carnegie à laquelle appartient Simon et selon qui cette double référence serait incompatible [Bazzoli et Kirat, 2003 : 175]. Dans un premier temps en effet, les hypothèses de rationalité limitée et d'opportunisme ne seraient formulées que de façon à répondre aux besoins de la démonstration de Williamson : « *le contenu précis des hypothèses est défini en fonction de l'utilisation recherchée, en l'occurrence pouvoir être intégré au calcul économique, permettre une formulation en termes de problème de contractualisation et aboutir à des résultats efficients (à un « transaction costs economising result »)* » [Ibid., p. 176]. Ainsi, « *il s'agit au fond de rendre la « réalité » déterminée pour pouvoir modéliser un raisonnement mathématique élaboré a priori* » [Ibid., p. 179].

« [L'hypothèse de rationalité limitée] *heurte la sensibilité « néoclassique » dans la mesure où elle conduit à questionner le postulat de maximisation, ce qui rendrait moins féconde, sinon impossible, l'utilisation des outils qui s'y attachent. [L'hypothèse d'opportunisme des agents] gêne fort des auteurs « hétérodoxes », qui y voient une continuation de l'idée que les agents sont essentiellement calculateurs, ce qui en fait des êtres « a-sociables » et donc des abstractions peu pertinentes pour l'analyse des phénomènes sociaux réels* » [Ménard, 2003 : 109].

En outre, Williamson fait souvent référence à Commons et lui emprunte explicitement la notion de transaction comme unité fondamentale d'analyse, même si c'est en lui donnant une définition différente, plus limitée. Commons adopte pourtant un institutionnalisme méthodologique et s'inspire du pragmatisme américain dans son analyse du rôle de l'action collective, et ce dans le but de renouveler la conception des comportements individuels et de réintégrer les institutions dans l'analyse économique (cf. *Infra* Chapitre 3, I.). Nous avons déjà très rapidement évoqué les débuts du pragmatisme américain, qui trouve son origine au sein de l'école historique allemande, laquelle, au cœur d'une controverse méthodologique,

²² Voir Prévost [2001] pour une précision sur l'origine de la vision positive que Smith développe de la *main invisible* alors même qu'il considère les conflits de pouvoir, la corruption, etc.

²³ Argument qui intervient surtout pour rejeter les approches institutionnalistes ou évolutionnistes et qui considèrent les processus de pouvoir [Bazzoli et Kirat, 2003 : 178].

s'opposa à l'école autrichienne, fondatrice de l'orthodoxie néoclassique... Ici encore, on constate une certaine contradiction dans les fondements philosophiques des différents concepts mobilisés.

Avec la théorie des coûts de transaction, la mise en avant d'autres structures de gouvernance à côté du marché et la démonstration de la supériorité du mode hiérarchique et donc de l'organisation, Williamson prolonge bien le travail précurseur d'Arrow [Postel, 2003]. Il permet de souligner le besoin de règles collectives tout en indiquant la forme ou le sens qu'elles doivent avoir : elles permettent donc la coordination des individus mais également leur coercition, coercition rendue nécessaire par les « défauts » des agents qui, livrés à eux-mêmes, aboutiraient au chaos. Ainsi, « *la collectivité n'a pas le choix des règles* » [Postel, 2003 : 121], cette question étant ainsi à nouveau évacuée. Cette disjonction entre les niveaux individuels et collectifs pose problème et contredit le projet fondateur de l'économie politique qui est de faire émerger un ordre collectif souhaitable des interactions d'individus rationnels : « *la modalité williamsonienne d'intégration du concept de règle dans l'économie, bien qu'elle respecte les hypothèses fondamentales du paradigme néoclassique, le fait finalement éclater en introduisant une disjonction entre la rationalité collective, qui préside au choix des règles de coordination, et la rationalité des individus qui, seule, mènerait au chaos* » [Ibid.].

C'est la théorie des jeux qui, en s'interrogeant sur les mécanismes de coordination et de coopération qui peuvent exister entre les agents, va introduire l'idée au sein de l'économie *mainstream* que certaines institutions ou règles peuvent émerger des individus eux-mêmes.

2. Règle stratégique et convention

Notons, en guise d'introduction de cette partie stratégique de l'analyse économique des règles, que celle-ci ne couvre encore une fois que l'analyse des règles *régulatives*. En effet, le cadre préexiste, les règles *constitutives* en théorie des jeux comme au sein de la théorie de l'équilibre général ou de la théorie standard étendue, ne sont pas prises en compte et sont supposées données. Les règles sont donc ici aussi exogènes et l'analyse qu'en fait la théorie des jeux ne nous intéresse donc pas directement : les règles de départ qui vont conditionner le déroulement des jeux et la naissance des nouvelles règles par processus d'évolution ou d'apprentissage, sont exogènes et demeurent donc inexpliquées. Or, pour comprendre comment une règle perdure, il semble fondamental de revenir aux conditions de naissance de celle-ci – ou tout au moins aux conditions de son évolution – d'autant plus que

nous nous intéressons à une ressource qui, de par sa nature particulière, a forcément fait l'objet d'influences diverses lors de la formation des règles régissant son accès et son usage. Toutefois, en traitant des questions de coordination et de coopération entre les agents et en faisant résulter certaines institutions directement des comportements individuels, cette théorie permet de progresser dans la description du rôle et de l'émergence de celles-ci.

2.1. Environnement stratégique et jeux non-coopératifs

Les règles résultent ici de la rencontre des volontés individuelles et sont ainsi conçues à l'image des contrats. La rationalité qui caractérise ces agents est assez proche de celle de la théorie standard à ceci près que les agents doivent maintenant tenir compte des actions des autres dans la poursuite de la maximisation de leurs intérêts : la rationalité n'est plus de type paramétrique mais stratégique. *« En redéfinissant la rationalité individuelle comme stratégique, la théorie économique se dote d'un outil permettant d'analyser les règles de coordination comme résultant de la rencontre des intérêts individuels. La coordination est réussie non pas parce que les agents ont appliqué un même niveau de prix, mais parce qu'ils se sont volontairement mis d'accord pour mettre en œuvre une certaine règle de comportement. Dans certains cas particuliers, où le choix de la règle leur est indifférent, la coordination est assurée par une convention »* [Chasserant et Thévenon, 2001 : 47].

Un certain type de règle échappe donc à cette rationalité : ce sont les conventions qui sont mobilisées pour rendre compte du choix, forcément arbitraire, d'une solution lorsque plusieurs solutions équivalentes existent ; elles ne peuvent ainsi se présenter sous la forme de contrats et leur nature oblige, pour expliquer leur existence, d'avoir recours à des concepts jusque-là évacués de l'analyse. La théorie des jeux, propose donc ici une analyse stratégique de ces conventions, en les reliant aux stratégies individuelles et par extension aux concepts d'équilibre et d'optimalité d'un jeu ; ce faisant elle légitime de façon formelle la notion de convention.

Cette théorie, en traitant beaucoup des questions de coordination et de coopération entre agents et en appréhendant une certaine évolution par le biais de la répétition des jeux, a toutefois progressivement été associée à l'analyse des institutions, et a surtout eu beaucoup d'influence sur la manière d'appréhender les problèmes de coordination entre individus. En effet, les règles du jeu ici considérées ressemblent fortement à ce que d'aucuns nommeront « institutions » : *« lorsque certains jeux sont répétés, les joueurs tendent ainsi à développer de nouvelles règles implicites (rules of thumb), des normes, des conventions et des*

« institutions » fondées sur un accord social et qui seront transmises aux générations successives de joueurs » [Chavance, 2007 : 73]. Ainsi la théorie des jeux, à côté de la nouvelle économie institutionnelle, a joué un rôle important dans la (re-)découverte des institutions par l'économie *mainstream*. Cette analyse stratégique du comportement individuel en situation de coordination ou de coopération permet par ailleurs de rendre compte, non seulement du choix optimal des agents mais également des défauts de coordination. Dans cette optique, et comme la citation de Chavance le met en évidence, le recours à la notion de « croyance commune » va ici aussi constituer une variable explicative du fait que les individus réussissent quand même à se coordonner alors qu'ils étaient limités par la nature de leur rationalité. Cet apport est dû à Thomas Schelling qui va mettre en évidence dans les années soixante la nécessité de règles dans certaines situations typiques. Ces analyses concluent donc au besoin d'une institution extérieure (ici ce rôle est joué par les croyances communes) qui permette d'améliorer la coordination [cf. Batifoulie *et al.*, 2002].

La partie de la théorie des jeux qui va nous intéresser est celle qui traite des jeux non coopératifs²⁴ car ce sont ceux qui peuvent rendre compte des problèmes pouvant survenir lors de la coordination entre les agents. En effet, les jeux coopératifs²⁵ permettent de prévoir quelles règles de partage devraient émerger mais pas d'expliquer le mécanisme par lequel elles vont émerger, or c'est bien à cela que nous nous intéressons dans un souci de pérennité des règles d'accès à l'eau. L'approche par les jeux non coopératifs a permis d'apporter certaines explications quant aux mécanismes conduisant les agents à prendre la décision ou non de coopérer. Deux types de jeux peuvent alors être étudiés, relativement aux pertes et gains potentiels obtenus par les joueurs à l'issue du jeu. Les jeux à somme nulle d'une part – qui sont ceux traditionnellement favorisés par la théorie des jeux – impliquent une divergence absolue d'intérêts entre les joueurs ; il n'existe donc en leur sein aucune solution qui soit avantageuse pour les deux joueurs, dans la mesure où les gains de l'un sont forcément égaux aux pertes de l'autre. Les jeux à somme non-nulle d'autre part – pour lesquels plaide Schelling – impliquent que les joueurs aient un intérêt commun dans le choix d'issues qui leur sont à tous deux avantageuses ; la question qui se pose en leur sein est alors bien celle de la coordination d'agents qui peuvent avoir des intérêts communs [Postel, 2003 : 125]. Schelling

²⁴ Le jeu non-coopératif se définit comme un jeu où les individus ne peuvent « *ni communiquer avant de jouer, ni signer un accord qui les obligerait à choisir telle ou telle stratégie* » [Batifoulie et De Larquier, 2001b : 105]. Ce type de jeu exclut donc également la formation de coalition. Ils s'intéressent à l'apparition endogène de comportements qui aboutissent *in fine* à une solution de coordination dans un contexte où les joueurs sont complètement libres de leur décision au moment où ils font leur choix.

²⁵ ... ou jeux de négociations. Ce sont des jeux coalitionnels dans lesquels les joueurs ont donc la possibilité de s'entendre sur les stratégies/décisions à prendre au moment du choix. Le problème n'est donc pas le résultat mais la répartition du gain retiré de la coopération.

considère les jeux à somme nulle comme un cas extrême et les rapproche en ce sens, du cas inverse où les intérêts des joueurs seraient absolument confondus : le « jeu de coordination ». Entre ces deux extrêmes que sont donc le jeu à somme nulle et le jeu de coordination, existe toute une gamme de jeux au sein desquels les individus ont des intérêts communs mais vont malgré tout devoir s'entendre sur l'issue commune à choisir parmi l'éventail des possibles. Ces jeux qui mêlent conflits et intérêts communs sont, selon Schelling²⁶ qui les nomme « jeux de négociation », les plus courants ; ils rassemblent la majorité des cas, comme d'ailleurs au sein de toute typologie où la plupart des cas réels se situent entre les catégories clairement définies de la typologie en question. Cette redéfinition des différents types de jeux mise en évidence par Schelling fait apparaître un problème oublié de la théorie des jeux standard « *parce qu'il n'est pas d'essence mathématique* ». En effet, mis à part les jeux de pur conflit, tous les autres sont des situations intermédiaires dans lesquelles il peut être intéressant pour les joueurs de se coordonner puisqu'ils ont des intérêts communs. « *Or lorsqu'il existe une similitude d'intérêts entre les acteurs, il devient absurde de ne pas tenter de se coordonner avec l'autre joueur pour profiter de cette opportunité* » [Postel, 2003 : 126].

L'interdépendance entre les acteurs dépeinte par Schelling pose un problème spécifique lorsque l'on raisonne en univers stratégique. En effet, chaque acteur adopte un comportement en fonction de ce qu'il perçoit du comportement qu'adopteront les autres joueurs. Ainsi, s'ils sont interdépendants, on s'engage dans une sorte de « jeux de miroirs » sans fin, « *où chacun se reflète à l'infini dans le regard de l'autre* » [Ibid.]. Schelling soutient qu'il est possible de se sortir de cette situation grâce à ce qu'il appelle les « points focaux » et qui représentent des points de repères communs aux joueurs, pour lesquels on peut alors supposer qu'ils feront l'objet d'une anticipation convergente de la part des joueurs. Schelling montre ainsi que la solution à ces jeux intermédiaires se situe moins dans l'usage par les joueurs de leur rationalité stricte que dans l'existence de « repères communs »²⁷, garants de « croyances communes » et donc donnant lieu à des anticipations de même nature. Schelling réintroduit donc ici le sens pratique des agents comme fondement de la solution au jeu de coordination, la rationalité limitée ne permettant pas d'aboutir à une solution efficace. C'est ainsi l'importance du contexte du jeu qui est mise en évidence et le lien fondamental qui existe entre celui-ci et la structure des croyances des joueurs. En effet, en faisant dépendre la solution des jeux de coordination d'une sorte de structure collective qui permette de

²⁶ Voir également Boivin [2004] et Batifoulier *et al.* [2002 : 5].

²⁷ Voir Batifoulier *et al.* [2002] sur l'utilisation problématique de ces concepts en théorie des jeux.

cristalliser les anticipations des joueurs, Schelling participe en quelque sorte à la réintroduction de la question du rôle des institutions dans la coordination des individus.

2.2. Les jeux paradigmatiques nécessitant une « règle de coordination » ou convention

Trois types de jeux sont identifiés comme nécessitant une règle pour aboutir à une solution de coordination. Deux d'entre eux correspondent à une situation extrême où c'est un problème de pure coordination (le « jeu du rendez-vous ») ou de pure coopération (le bien « dilemme du prisonnier ») qui est en œuvre ; le troisième représente l'ensemble des situations intermédiaires dans lesquelles c'est un double problème de coordination et de coopération qui est à l'œuvre (le « jeu de la guerre des sexes » par exemple). Ces jeux représentent les situations paradigmatiques dans lesquelles une règle est nécessaire pour l'aboutissement d'une solution.

Le « jeu du rendez-vous » tout d'abord, formalisé par David Lewis en 1969²⁸, est le jeu dans lequel la question qui se pose est celle des retrouvailles d'un mari et de sa femme au sein d'un grand magasin alors qu'ils se sont perdus. Deux options sont possibles pour lesquelles aucun des deux joueurs n'a de préférence : ce qui compte c'est de se retrouver, peu importe le lieu. Il existe ainsi deux équilibres de Nash²⁹ et donc, *« rien, d'un point de vue strictement rationnel, ne permet a priori d'établir une stratégie pure gagnante [...] : il n'existe pas de stratégie dominante »*³⁰ [Postel, 2003 : 128]. Les agents n'ayant pas de préférences quant à la solution finale, le conflit est d'office exclu du jeu et l'avantage de ce jeu réside alors dans la mise en évidence claire et isolée de ce que peut être un problème de coordination (existant par ailleurs dans tous les jeux à somme non-nulle). C'est ainsi que Lewis parle de *jeu de pure coordination*. Pour trouver une solution au jeu qui soit mutuellement bénéfique, il faudrait pouvoir *« comprendre l'autre joueur, se mettre à sa place, voire l'inciter à jouer comme nous le souhaiterions. Ce n'est [donc] pas de l'irréductible conflit des objectifs de chacun que naît le problème, mais simplement d'un manque de repère collectif. A première vue, le problème n'est donc pas économique, il n'y a pas de problème de « partage » des ressources. [...] La rationalité économique n'assure pas*

²⁸ Nous revenons plus en détail sur la convention « à la Lewis » *infra*, Chapitre 2, I., 1.

²⁹ Issue du jeu dans lequel aucun joueur n'a intérêt à modifier sa stratégie unilatéralement, compte-tenu des stratégies des autres joueurs. *« configuration où la stratégie de chaque joueur est la meilleure réponse aux stratégies choisies par les autres joueurs (et non [...] à toutes les stratégies possibles). [Ici], chaque joueur détermine sa meilleure stratégie en fonction de ce que l'autre peut jouer »* [Batifoulier et De Larquier, 2001b : 104].

³⁰ Lorsque la stratégie d'un joueur est la meilleure réponse face à toutes les stratégies possibles de ses rivaux : *« Dans ce cas, peu importe la décision prêtée aux autres, dans la mesure où il existe une stratégie qui domine toutes les autres stratégies possibles »* [Batifoulier et De Larquier, 2001b : 104].

à elle seule l'efficacité collective » puisqu'elle ne permet pas de choisir entre les deux équilibres de Nash et donc d'« atteindre une des issues non Pareto-dominée³¹ » [Ibid., p.129]. Ainsi, c'est ici les repères partagés par les agents, l'existence de points focaux, qui permet la coordination.

Le dilemme du prisonnier, le plus connu des paradoxes mis en évidence par la théorie des jeux, constitue le deuxième cas représentatif d'une situation extrême dans laquelle le seul problème qui se pose est celui de la coopération (les joueurs préféreraient ne pas se coordonner puisqu'ils ont des objectifs différents mais la situation dans laquelle ils se trouvent ne leur laisse pas le choix), c'est donc un jeu de *coopération pure*. Dans cet exemple fortement conflictuel, que nous présentons en substance, deux suspects sont présentés séparément devant un juge qui leur propose un marché : s'ils acceptent de dénoncer leur complice, celui qui parle ne sera pas poursuivi tandis que l'autre écoperait du maximum ; s'ils avouent tous deux, ils bénéficieraient tous deux de la clémence du juge ; et s'ils nient tous deux, tous deux seront condamnés, dans le doute, mais à une peine minimale et de façon équivalente. La solution qui émerge intuitivement est bien la négation du méfait par les deux comparses, solution qui aboutit certes à une condamnation, mais à une peine minimale seulement et ce sans trahir son complice : « les deux brigands auraient [...] tous les deux intérêt à nier ensemble, c'est-à-dire à coopérer, mais la structure même du jeu ne leur permet pas » [Ibid., p. 129].

En effet, s'agissant d'individus purement rationnels et maximisateurs évoluant en univers stratégique, chacun tentera de prévoir le comportement de l'autre afin de prendre la meilleure décision pour lui-même. Ainsi, sachant qu'avouer est la seule solution où il est possible d'échapper à la condamnation et que chacun sait que l'autre sait, il est certain qu'elle sera choisie indépendamment par les deux malfaiteurs, dans le but de s'en sortir au mieux quel que soit le comportement adopté par l'autre joueur : « Collectivement, ils ont intérêt à se taire, mais individuellement chacun a intérêt à dénoncer l'autre prisonnier, de crainte que celui-ci en l'accusant lui fasse supporter l'intégralité de la peine » [Batifoulier et De Larquier, 2001b : 107]. Il faudrait donc, pour atteindre la solution mutuellement souhaitée, c'est-à-dire le déni, que chaque joueur renonce à la probabilité d'être complètement relaxé en échange d'une peine minimale mais certaine ; or « le renoncement au gain facile que représente la défection, dans un cadre où les autres coopèrent, n'est pas un comportement

³¹. Une issue pareto-optimale est telle qu'il est impossible d'améliorer le résultat de l'un des deux joueurs sans diminuer le score de l'autre. Donc une issue pareto-dominée veut dire qu'il existe une autre solution au jeu, différente de l'équilibre, qui rétribue plus ou moins un des joueurs sans que l'autre soit lésé.

rationnel » [Postel, 2003 : 130]. Cette solution (le renoncement/le déni) – si elle était possible – ne serait pas un équilibre de Nash et souffrirait alors d'un problème de stabilité. Il faudrait en fait sanctionner la défection car chacun serait tenté de ne pas tenir : « *l'unique équilibre de Nash est ainsi la pire solution collective : les deux s'accusent mutuellement [...]. En d'autres termes, l'équilibre du jeu est Pareto-dominé par un autre résultat du jeu (personne ne « balance »), mais ce dernier ne peut être atteint sur la base de calculs stratégiques, puisque chacun a intérêt à en dévier unilatéralement* » [Batifoulier et De Larquier 2001b : 108]. Le dilemme ainsi posé isole le problème de la coopération et démontre la nécessité d'une « force extérieure », d'une institution qui force les agents à adopter la solution la plus favorable sans quoi ils adoptent la solution la pire collectivement.

Elinor Ostrom [2010] s'intéresse, dans la lignée de la NEI, aux mécanismes de l'action collective et à la théorie des biens publics, et reçut en octobre 2009 avec O. Williamson, le « Prix Nobel » d'économie « pour son analyse de la gouvernance économique, et en particulier, des biens communs ». Elle résume ainsi ce dilemme qui fascine les scientifiques : « *Le paradoxe selon lequel des stratégies rationnelles individuelles conduisent à des résultats irrationnels sur le plan collectif semble défier la foi fondamentale en la capacité d'êtres humains rationnels à atteindre des résultats rationnels* » [Ostrom, 2010 : 17]. Le jeu du dilemme du prisonnier possède la même structure que le jeu de l'éleveur de Hardin (1968) qui illustre la fameuse « tragédie des biens communs ». Cette théorie, souvent utilisée pour se représenter la gestion désastreuse d'une ressource limitée dès lors qu'elle est gérée collectivement, symbolise ainsi la dégradation de l'environnement³². Le problème du « passager clandestin » illustre alors aussi cette faculté qu'ont, sans supervision, des agents parfaitement rationnels à créer une situation commune irrationnelle qui les mènerait à leur propre perte. Il est toutefois à noter qu'il existe d'autres jeux représentant mieux les situations généralement plus complexes qui impliquent la gestion de ressources communes mais étant donnée la portée importante qu'a pu avoir ce modèle il semblait important de présenter cette version « environnementale » du dilemme du prisonnier. Une version qui fait donc également émerger le besoin d'une autorité supérieure pour nous empêcher de courir à la catastrophe et qui nous ramène ainsi au besoin d'un Léviathan : « *la parabole de l'homme à l'état de nature*

³² « Pour illustrer la structure logique de ce modèle, Hardin demande au lecteur de se représenter un pâturage « en accès libre ». Il examine alors la structure de cette situation du point de vue d'un éleveur rationnel. Chaque éleveur retire un bénéfice direct de ses animaux et supporte des coûts différés de la détérioration du bien commun causée par le surpâturage de son troupeau et des autres animaux. Chaque éleveur est incité à ajouter de plus en plus d'animaux car, s'il perçoit la totalité du bénéfice direct de ses propres bêtes, il ne supporte qu'une part des coûts engendrés par le surpâturage » [Ostrom, 2010 : 16]. Nous y reviendrons *infra* Chapitre 4, II.

est [...] un prototype de la tragédie des biens communs : les hommes recherchent leur propre bien et finissent par se battre entre eux » [Ostrom, 2010 : 15].

D'autres travaux portant sur la logique de l'action collective se sont intéressés à ce problème qu'ont les individus à se coordonner pour la poursuite de leur bien-être commun. Les travaux d'auteurs comme Olson mettent en évidence cette difficulté de percevoir l'avantage commun et soutiennent que l'existence de celui-ci ne suffit pas aux individus pour se coordonner. Est remise en question chez Olson l'hypothèse selon laquelle la possibilité d'un bénéfice pour un groupe suffirait à générer une action collective qui vise à la réalisation de ce bénéfice : « *à moins que le nombre d'individus soit assez réduit ou qu'une forme de contrainte ou tout autre dispositif particulier destiné à faire en sorte que les individus agissent en vue d'atteindre l'objectif commun existe, des individus rationnels et intéressés n'agiront pas de manière à réaliser leurs intérêts communs ou collectifs* » [Olson, 1965 : 2 ; cité dans Ostrom, 2010 : 18].

Le dilemme du prisonnier, la tragédie des biens communs et la logique collective relèvent de problématiques proches qui participent toutes à une certaine formulation du problème de la disjonction entre rationalité individuelle et rationalité collective. En effet, il est nécessaire de collaborer et de se coordonner mais notre nature même nous en empêcherait, le maillon qui permettrait de lier ces deux types de rationalité reste apparemment la coercition, l'existence d'un Léviathan qui possède la faculté de penser pour tous. On retrouve bien ici encore la nécessaire supervision d'un être supérieur qui empêcherait des individus aveuglés par la poursuite de leur propre « bonheur » d'arriver au chaos. Nous sommes ainsi d'accord avec Ostrom [2010 : 19] lorsqu'elle dénonce la dangerosité à utiliser de tels modèles comme fondement de politiques lorsque « *les contraintes supposées être fixes pour les besoins de l'analyse sont acceptées comme l'étant également dans des contextes empiriques. [...] Les prisonniers du fameux dilemme ne peuvent modifier les contraintes que leur impose le procureur : ils sont en prison* » Les utilisateurs de ressources naturelles comme c'est le cas dans la tragédie des biens communs, de même que les individus d'une société, ne sont pas en prison et ont la possibilité plus ou moins grande de modifier leurs contraintes. « *Il serait préférable [alors] de se pencher sur la manière de renforcer la capacité des acteurs concernés à changer les règles contraignantes du jeu, afin de parvenir à d'autres résultats que d'implacables tragédies* ». Ostrom apporte ainsi une contribution remarquable à une vision plus *participative* des problèmes de gestion commune d'une ressource, et se donnera pour objectif de rechercher et de prendre en compte l'ensemble des règles émanant des

différents acteurs concernés, formelles et informelles, pouvant contribuer à éviter cet écueil (nous reviendrons sur ses propositions *infra*, Chapitre 4, II., 4.).

Le dernier type de jeu qui permet de mettre en évidence la difficulté d'agents rationnels à agir collectivement pour un intérêt commun supérieur fait intervenir un double problème de coopération et de coordination, il s'agit du jeu de la « guerre des sexes ». Dans ce jeu, un homme et une femme veulent se retrouver pour une soirée mais n'arrivent pas à se mettre d'accord sur l'activité à choisir. Ces deux joueurs ont donc un intérêt à se coordonner mais ils ont des préférences diverses quant à la solution de la coordination. Ce dernier élément de conflit interne concernant le choix de la solution pose donc également le problème de la coopération. « *En effet, ici, le problème n'est pas seulement de se coordonner, puisqu'il y a conflit quant à l'issue à atteindre. Il n'est pas non plus seulement de coopérer, puisqu'il y a deux équilibres de coordination également stables possibles* » [Postel, 2003 : 131]. Il s'agit du jeu représentatif de toutes les situations intermédiaires mêlant coopération et conflit et que Schelling qualifie de « jeux de négociation ». Ces jeux de négociation sont les plus nombreux puisqu'ils représentent en fait l'ensemble des jeux à somme non-nulle. La théorie des jeux ne propose pas de solution convaincante à ce type de jeu qui peut dans la réalité, facilement dégénérer en conflit ; nous verrons dans la partie suivante que la grille de lecture proposée par l'économie des conventions offre un nouveau point de vue concernant cette question.

Il existe en conclusion certaines caractéristiques communes aux trois types de jeux étudiés, qui conduisent de nouveau à poser la question du choix de la règle, dans un contexte où la rationalité limitée des individus ne permet pas d'aboutir à une situation communément souhaitée et souhaitable. Il est possible dans un premier temps de conclure qu'il existe une solution commune qui peut rapporter plus que le paiement minimum obtenu lorsque le joueur agit seul, ainsi est mise en évidence la nécessité de dépasser la seule rationalité individuelle dans la poursuite du bien-être collectif, et ce alors même que c'est un intérêt économique qui est en jeu. Il en découle ainsi qu'il vaut mieux, sur le plan individuel comme sur le plan collectif, chercher à s'accorder et à s'entendre plutôt que d'adopter une stratégie solitaire : suivre une règle institutionnelle s'avère dans certaines situations plus efficace que de se fier à sa rationalité [Postel, 2003]. On assiste donc finalement à la réintroduction de l'institution : dans le premier cas (jeu du rendez-vous, pure coordination), l'existence d'un point focal ou repère partagé par les individus ; dans le deuxième cas (jeu du dilemme du prisonnier, pure coopération), la nécessaire supervision d'un être supérieur, coercition (Léviathan) ; et dans le

dernier cas (jeu de la guerre des sexes, négociation) la théorie des jeux ne propose pas de solution. Voyons maintenant comment la théorie des jeux a tenté de combler ces limites.

2.3. La réintroduction de l'institution au sein de l'économie mainstream

L'analyse que développe Schelling permet donc d'introduire l'institution en théorie des jeux et plus largement au sein de l'économie *mainstream* [Chavance, 2007]. Celle-ci est appréhendée de deux manières différentes mais complémentaires. La première consiste à s'intéresser à l'existence des institutions, des règles, à partir du rôle qu'elles sont amenées à remplir c'est-à-dire à identifier la fonction de l'institution à partir de la structure de l'interaction. Il s'agit donc ici de justifier les institutions en mettant leur rôle en évidence et de relier la forme qu'elles pourraient prendre à la nature du jeu étudié. La typologie d'Edna Ullmann-Margalit [présentée dans Postel, 2003 : 132] suit cette démarche. Il s'agit d'une théorie des normes reprenant les trois situations paradigmatiques nécessitant une règle, et au sein de laquelle chacune de ces situations rendra nécessaire une ou plusieurs de ces caractéristiques :

1. *La norme constitue une obligation d'agir lorsqu'il existe une demande générale pour la conformité. Elle impose une forte pression pour pénaliser la déviance.*
2. *La norme est nécessaire pour le maintien de la vie sociale ou au moins de certaines caractéristiques essentielles.*
3. *La conduite requise par la norme entre généralement en conflit avec ce qu'un individu souhaiterait faire dans son propre intérêt.*

Ainsi, la situation de pure coopération, telle que celle du dilemme du prisonnier, nécessitera une norme coercitive forte qui rassemble ces trois caractéristiques, ce qui rappelle encore une fois, la conception hobbesienne : « *la présence d'un équilibre non coopératif et la menace permanente de la défection nécessitent la mise en place d'une norme pour assurer une issue Pareto-optimale (condition 2), issue stabilisée par la sanction de la défection (condition 1), et allant contre l'intérêt immédiat des individus qui est de faire défection lorsque tout le monde coopère (condition 3)* » [Ibid.]. La situation de négociation, qui est donc la plus répandue, représentée ici par le jeu de la guerre des sexes, nécessite quant à elle la présence d'une norme coercitive certes, mais pas aussi forte que la précédente. Il faudrait qu'elle soit juste suffisante pour encourager l'un des deux équilibres de Nash : elle rend donc la défection à la norme coûteuse mais ne va pas strictement à l'encontre de l'intérêt des joueurs. Enfin, les situations présentant un problème de pure coordination, tel le jeu du rendez-vous, peuvent être résolues

par une norme collective qui ne soit pas coercitive : elle est nécessaire à la vie sociale mais rend les conditions 1) et 3) sans objet puisque la solution ira dans l'intérêt des individus. Ce type de norme peut alors émerger de façon spontanée et devenir progressivement une norme de comportement ; il s'agit de la « convention » définie par Lewis en 1969 en s'inspirant de Hume³³ [*Ibid.*]. L'intérêt de l'utilisation du concept de convention est ici d'exclure une explication qui serait extérieure au choix rationnel des agents. Une telle vision stratégique de la convention pose problème, nous y reviendrons dans la partie suivante consacrée à la théorie des conventions.

L'auteure de cette typologie cherche donc à expliquer le type de norme nécessaire à chaque structure d'interaction mais pas du tout la manière dont ces normes doivent émerger. Le but est en effet d'isoler les situations particulières nécessitant des normes « différentes » et non pas d'identifier leurs conditions d'émergence. Cela tient justement à la nature coercitive de ces normes. En effet, dès que le problème à résoudre implique de la coopération, ou un ajustement double, à la fois en termes de coordination et de coopération, le caractère plus ou moins coercitif de la norme est obligatoire. Or par nature, celle-ci ira à l'encontre de l'intérêt des individus, comment alors pourrait-elle émerger spontanément de ces mêmes individus ? C'est ce qui fait dire à l'auteure que la théorie des jeux ne peut véritablement analyser que l'émergence des « conventions », normes de faible généralité, intervenant dans le cadre d'une situation de coordination pure, ou les intérêts en jeu ne sont donc pas contradictoires.

La deuxième façon d'introduire les institutions en théorie des jeux, et qui pourrait répondre en partie aux limites de la typologie d'Ullmann-Margalit, consiste à ajouter une dimension temporelle à la structure même des jeux. Les jeux sont alors répétés ou conçus de façon « évolutionniste » afin d'observer l'évolution du comportement et de la rétribution des joueurs par le biais de la formation et de l'évolution des croyances des agents. Le jeu qui rend compte de cette approche est celui de « la chasse au cerf »³⁴ ; il va élargir la conception de l'objet convention pour l'appliquer comme solution à d'autres types de jeux que celui du rendez-vous. La convention devient ainsi la solution générale aux problèmes de coordination et au sein de toutes les interactions stratégiques [Batifoulie et De Larquier, 2001b : 113], qu'elle s'accompagne ou non de sanctions en cas de défection.

Le jeu de la chasse au cerf a été mis en évidence par les travaux d'Harsanyi et de Selten de la fin des années 1980 ; ils ont obtenu le « Prix Nobel » d'économie en 1994 pour

³³ Nous y reviendrons *infra* Chapitre 2, I., 1. Concernant la convention, voir Le Jallé [2012] sur « ce que Lewis doit (ou non) à Hume ».

³⁴ Voir De Larquier et Batifoulie [2005].

leurs développements en théorie des jeux. En substance, ce jeu, qui fut à l'origine présenté par J.-J. Rousseau, rend compte de la difficulté de coopérer : les joueurs vont à la chasse pour se procurer de quoi manger et ce faisant ils ont le choix du gibier à tirer : pour tirer un cerf, proie plus avantageuse pour la collectivité, les joueurs doivent s'entendre car cette chasse nécessite un rabatteur et un tireur mais pour tirer les lièvres qui constituent des proies plus faciles mais moins intéressantes, un seul joueur suffit. Dans ce contexte, Rousseau établit que si l'un des joueurs voit dévaler un lapin, alors même qu'il se sera accordé pour coopérer avec l'autre joueur pour réussir à tirer le cerf, il n'hésitera pas à abandonner son poste pour poursuivre ce lièvre et se garantir ainsi le minimum tout en faisant perdre à l'autre la possibilité de tirer le cerf et donc d'obtenir de quoi manger. Ce jeu permet de mettre en évidence l'existence d'un équilibre « dominant en risque » : en effet ici, s'accorder sur la poursuite du cerf constitue un équilibre dominant en termes de paiement mais dominé en termes de risque (de défaut de l'autre partie, de ne pas pouvoir trouver de quoi manger). Ce jeu démontre qu'en ne se fondant que sur le comportement supposé des autres joueurs, le choix individuel se porte sur la pire des solutions collectives : *« le grand mérite de cette approche est bien de justifier le choix d'une convention interne sous-optimale par le seul calcul individuel. [...] On retrouve donc la motivation unique de l'agent rationnel de la théorie des jeux, la maximisation de son bien-être individuel, et ceci au risque de faire échouer l'action collective, la réalisation [risquée] du résultat Pareto-optimal »* [Ibid., p. 119].

Les jeux répétés montrent, et c'est leur apport, que la convention ne peut résulter seulement de la rationalité individuelle et doit se fonder sur autre chose, la coutume ou l'histoire par exemple. Les individus adoptent en effet la règle conventionnelle qui ne constitue qu'une solution parmi d'autres, car ils postulent, au fur et à mesure de la répétition des jeux, que tous feront de même : *« chacun cherchera avant tout à se coordonner et renforcera ainsi l'usage de la convention »* [Chasserant et Thévenon, 2001 : 51]. Ici donc est encore nécessaire l'existence de croyances communes, ou de coutumes pour expliquer le choix de la solution conventionnelle.

C'est au sein des jeux évolutionnistes, qui recherchent la manière dont une norme peut émerger et se diffuser d'elle-même au sein d'une population de joueurs, qu'est mis en évidence le besoin de règles de nature contingente. En effet, le choix des individus peut se faire sur une solution inefficace qui peut devenir avec le temps convention : *« les conventions ne sont pas collectivement choisies, elles sont le processus d'une polarisation des attentes qui évoluent jusqu'à un point stable et arbitraire »* [Postel, 2003 : 163]. L'analyse est ainsi

libérée du critère d'efficacité : « *l'idée centrale de cette tentative d'explication des normes et institutions est d'abandonner l'idée qu'une norme émerge parce qu'elle est juste, ou qu'une institution émerge parce qu'elle est efficace, mais de défendre l'idée inverse : c'est parce qu'une convention est stable qu'elle est, ensuite, considérée comme juste et efficace* » [Ibid.].

Ainsi, une convention se définit par rapport à sa stabilité : elle est la solution sélectionnée durablement par les joueurs ; et, une fois sélectionnée, elle évoluera en fonction des stratégies des acteurs ou de bouleversements historiques. Le problème ici résulte du fait que la sélection de la solution qui deviendra convention au fur et à mesure des jeux, ne découle que du « hasard » puisqu'elle est arbitraire et qu'il suffit qu'elle soit suivie en majorité pour devenir convention. Or, il a déjà été mis en évidence que la convention repose sur des éléments qui la légitiment. A ce propos les travaux de Young de la fin des années 1990 sur la conduite à droite sont édifiants : « *toute convention est choisie par les acteurs parce qu'elle fait « sens » pour des raisons historiques et culturelles* » [Ibid., p. 164].

La théorie des jeux permet alors de mettre en évidence la fonction des règles collectives dans le choix d'une solution lorsque plusieurs existent et qu'elles sont équivalentes, ou pour atteindre une solution collectivement bénéfique lorsque personne ne la choisirait sur le fondement de la rationalité individuelle. C'est donc bien le rôle des règles dans la résolution des problèmes de coordination individuelle qui est mis en évidence, lorsqu'il existe une distance entre les résultats auxquels mènent d'une part la rationalité individuelle et d'autre part, la recherche d'une situation collectivement bénéfique. La théorie des jeux a ainsi cherché à faire résulter ces règles collectives des agents eux-mêmes, mais en se satisfaisant du seul concept de hasard, elle appauvrit cette dimension d'émergence spontanée. En effet, les conventions sont sélectionnées parce qu'elles font sens pour les agents et le sens que ceux-ci y mettent ne peut résulter que de leur ancrage social et de l'histoire propre du groupe auquel ils appartiennent. Ainsi, la question du sens des règles, de la définition de leur contenu, ne peut s'expliquer seulement par une théorie, qui, même si elle en élargit le cadre, se fonde toujours sur des individus incapables de concevoir le collectif ou d'adopter des comportements qui ne maximiseraient pas leur propre bien-être.

III. L'intégration de l'environnement dans l'univers néoclassique : un capital naturel substituable

La conception néoclassique de l'environnement apparaît comme une « *construction « dé-socialisée »* » en ce qui concerne la règle ou l'institution. Dans le domaine de l'environnement, elle apparaît comme une « *construction « dé-naturalisée »* » [Boidin et

Zuindeau, 2006 : 10]. De la même manière que la théorie standard a su élargir son domaine d'application à l'institution alors qu'elle l'excluait au départ, l'environnement a donné lieu au même mouvement d'intégration : *« l'environnement a offert une nouvelle opportunité aux stratégies d'extension des champs d'application de cette discipline, qui avait parallèlement engagé d'autres conquêtes comme l'économie du crime et du mariage, ou l'économie de la réglementation et du droit »* [Godard, 2004c : 2]. Nous traitons donc ici de l'approche standard appliquée à l'environnement et par extension au développement durable en suivant la typologie de Godard ; et nous la présentons, en suivant Boidin et Zuindeau [2006 : 9], en distinguant l'économie des externalités, l'économie des ressources naturelles et le corps de la croissance durable. Selon ces auteurs, ces trois corps – dont celui de la croissance durable constitue la version « dynamisée » – ont en commun de considérer l'environnement comme un « monde extérieur » dont l'interaction avec l'économie est expliquée en mobilisant de façon inchangée l'axiomatique traditionnelle dont nous avons fait état dans ce chapitre, noyant ainsi la spécificité de ce nouvel objet d'étude. Notons pour rappel que les premiers concepts introduits dans l'analyse néoclassique pour appréhender l'environnement, avant de se développer pour constituer les « sous-disciplines » que nous présentons maintenant, s'inscrivaient dans une typologie plus large des attributs possibles des biens. Nous avons vu *supra* (I., 1.2.) que c'est par le biais de ces concepts de biens collectifs, d'effets externes et de monopole naturel, que le recours à une régulation extérieure, par le recours à une institution autre que le marché a d'abord été envisagé au sein de l'économie standard : *« ce qu'on appelle couramment « l'économie de l'environnement » n'est autre que le déploiement de ces trois concepts dans le champ empirique des problèmes d'environnement, caractérisé par la double confrontation du productible et du non-productible, du marchand et du non-marchand »* [Godard, 2004c : 11].

1. La conception néoclassique « pure » appliquée à l'environnement

La prise en compte de l'environnement par la théorie standard va donc se faire, comme à son habitude, sans amputation de ses postulats fondateurs mais au contraire de façon à « faire rentrer » le nouvel objet d'analyse dans son cadre axiomatique. Alors, en suivant Boidin et Zuindeau [2006 : 10] qui entendent la théorie économique standard, dans son intention la plus générale, comme *« une méthodologie d'optimisation, individuelle et collective, sous contrainte »*, l'environnement devient *« en quelque sorte, l'une de ces contraintes »*. Cette contrainte est alors principalement prise en compte de deux façons : en tant que « ressource naturelle » ou en tant que support d'externalités.

1.1. L'économie des ressources naturelles

Dans le premier cas, l'économie des ressources naturelles considère l'environnement, ou la ressource naturelle, comme un facteur de production rare. L'exercice d'optimisation nécessite alors ici de « *prendre en compte la raréfaction progressive de la ressource naturelle en question* » [Ibid.]. Cette question ne fut que très relativement prise en compte chez les classiques – notamment en tant que limite naturelle à la croissance économique (état stationnaire)³⁵ – qui avaient considéré les ressources naturelles comme illimitées [Boidin et Zuindeau, 2006 : 11]. Il va alors falloir attendre Hotelling qui en 1931, introduit l'environnement dans le modèle d'équilibre général walrassien en proposant une méthode d'analyse des ressources naturelles non renouvelables (épuisables), les ressources minières en l'occurrence ; et qui nécessite également l'intégration de la dimension temporelle [Plumecocq, 2010 : 122]. Le mécanisme équilibrant la raréfaction de la ressource est bien sûr toujours la variation du prix : « *Hotelling montre qu'au fur et à mesure que la ressource s'épuise, l'optimum économique pourra être maintenu à la condition que la rente de rareté, égale à la différence entre le prix unitaire et le coût marginal d'extraction, croisse dans le temps suivant un taux d'augmentation égal au taux d'intérêt* » [Boidin et Zuindeau, 2006 : 11]. C'est ce mécanisme qui permettra d'aboutir à une exploitation optimale de la ressource [Plumecocq, 2010 : 125]³⁶.

Il est prolongé bien plus tard par Hartwick (entre autres) qui en 1977, en déduit sa règle de compensation intergénérationnelle énonçant les conditions auxquelles la consommation peut rester constante le long d'une trajectoire d'équilibre, donc optimale, de l'économie. Dans sa formulation normative, elle s'énonce comme suit : « *investir à chaque instant la rente tirée de l'exploitation des ressources naturelles dans le capital physique* » [Rotillon, 2010 : 96] ; autrement dit, se servir de la rente hotelinienne pour investir et ainsi maintenir constant le stock de capital de substitution, « *l'atteinte de l'optimum intergénérationnel est garantie sous réserve que la rente de rareté s'investisse dans du capital physique compensatoire* » [Boidin et Zuindeau, 2006 : 11]. Aujourd'hui l'économie des ressources naturelles est en général basée sur des modèles mathématiques abstraits décrivant l'usage « efficace » et « optimal » des pêcheries, exploitations forestières et

³⁵ Voir notamment Vivien [2005 : 32], Neumayer [2003 : 45-47], Spash [1999 : 415-417], Hamaide *et al.* [2012 : 10-11].

³⁶ Sur la règle d'Hotelling et ses prolongements théoriques et empiriques, voir également Rotillon [2010 : 20-27] et Neumayer [2003 : 52-61].

minières [Spash, 1999 : 417]³⁷. C'est à ce stade de l'analyse que s'introduit le principe de substituabilité des facteurs, notamment entre capital physique et capital naturel³⁸ qui caractérise l'économie des ressources naturelles ; principe qui se généralisera ensuite au sein de l'économie des externalités environnementales – deuxième mode de manifestation de la théorie standard dans la prise en compte de l'environnement [Boidin et Zuindeau : 2006 : 11].

1.2. *L'économie des externalités environnementales*

Au sein de cette dernière où l'environnement est conçu comme un support d'externalités entre individus, « *optimiser revient (...) à tenir compte de ces externalités et à y remédier* » [Ibid., p. 10]. Les externalités doivent donc être internalisées et ce à la charge des agents économiques qui en sont responsables. L'obstacle auquel se heurtent alors ici les théoriciens est l'absence de prix de nombreux objets environnementaux, ressources naturelles ou pollutions et leur exclusion de l'échange marchand³⁹. Or nous avons déjà montré à quel point le prix est essentiel au bon fonctionnement de la dynamique néoclassique, « *d'où la nécessité, si l'on veut qu'ils puissent entrer dans les calculs des agents publics ou privés, de les doter des caractéristiques des biens économiques en leur donnant un prix et en leur attribuant clairement des droits de propriété* » [Vivien, 2005 : 46]. On retrouve alors des mécanismes interventionnistes comme remède permettant d'atteindre l'optimum collectif⁴⁰ : réglementation, taxation (signal-prix)⁴¹ à la Pigou ou marchés de droits à la Coase ; les deux derniers ayant bien sûr la préférence en tant qu'outils économiques [Boidin et Zuindeau, 2006 : 12]). Cette démarche constitue déjà en soi une *première forme d'internalisation* [Ibid.] dans la mesure où – nous l'avons vu plus haut – l'environnement est compris comme une contrainte supplémentaire à intégrer dans le modèle standard d'optimisation.

³⁷ « *Resource economics is now generally based upon the study of abstract mathematical models describing the 'efficient' and 'optimal' use of fisheries, forests and minerals* » [Spash, 1999: 417].

³⁸ Le capital naturel peut se définir, en suivant la définition de Daly, « *comme le stock des ressources naturelles dont sont issus les biens et services utilisés par l'homme* » [Hamaide et al., 2012 : 13].

³⁹ « *L'environnement relève alors essentiellement des relations non-marchandes puisqu'il n'apparaît pas dans le système de prix auquel sont confrontés les agents économiques, ni dans les coûts qu'ils doivent supporter. Cette sous-évaluation économique de l'environnement induit des phénomènes d'effets externes négatifs, autrement dit des échanges « hors-marché » qui viennent fausser les calculs des consommateurs et des producteurs et perturber l'allocation des ressources. Les effets externes sont donc conçus comme des « défaillances » du cadre marchand qu'il faut pallier en inscrivant l'environnement et les ressources naturelles dans le jeu des mécanismes marchands* » [Vivien 2009 : 17-18] : c'est l'internalisation des externalités. Voir également Vatn [2005:303-304] : « *The neoclassical position is to view environmental problems as 'market-failures' - that is, the failure of markets to appear for some goods. It is argued that since certain goods have a price and others have not, resource allocations will not be optimal. The priceless goods will be overutilized. To correct for this market failure, the use of indirect market assessments or simulated markets is advocated* ».

⁴⁰ Cf. *Infra* Chapitre 4 pour une application dans le cas de l'eau et de l'eau potable ; voir également Calvo-Mendieta [2005] et Petit [2002].

⁴¹ Ou subvention (leurs effets sont comparables) : Calvo Mendieta [2005 : 75].

Cette intégration s'opère en deux temps, représentatifs de la démarche néoclassique appliquée à l'environnement [Boidin et Zuindeau, 2006 : 12]. D'abord, celui-ci est introduit dans l'analyse par l'influence qu'il peut avoir sur les fonctions d'utilité individuelle⁴² ; il ne constitue pas en lui-même un objet d'intérêt pour la théorie standard mais est considéré uniquement par sa capacité d'influence sur le bien-être individuel et collectif. *A fortiori* alors, les différentes perceptions de l'environnement relatives aux multiples contextes culturels et sociaux n'importent pas en tant que telles, elles ne sont considérées que par leur expression en termes de bien-être. Ensuite, l'impact que l'environnement pourrait avoir sur les fonctions d'utilité doit être traduit en termes monétaires. En l'absence de prix directement associés à ces « biens environnementaux », la théorie standard a développé de nombreuses méthodes visant à en déterminer un de manière superficielle⁴³, « *différentes méthodes aux résultats plus ou moins probants : évaluation contingente* [méthode de préférences déclarées par les agents dans leur réponses à des enquêtes⁴⁴], *méthode du coût du trajet* [ou des coûts de transport⁴⁵], *méthode des prix hédoniques* [ou hédonistes ou hédonistiques, préférences révélées par le comportement réel des agents économiques⁴⁶] ... » [Boidin et Zuindeau, 2006 : 12].

L'évaluation monétaire des biens naturels est donc en amont permise par la théorie de la valeur adoptée depuis le tournant marginaliste, fondée sur le seul concept d'utilité. L'utilité

⁴² « La plupart des biens d'environnement n'ont pas de prix (hormis pour certaines ressources naturelles, celui de leur transformation pour l'homme), ce qui ne signifie pas qu'ils n'ont pas de valeur : ils sont consommés gratuitement par les individus consommateurs ou producteurs. Cette consommation implique donc que leur usage entre comme argument dans la fonction d'utilité des individus. Une diminution du flux de services rendus par ces biens entraîne une diminution du bien-être sans nécessairement de contre-valeur monétaire » [Desaigues et Point, 1990 : 269].

⁴³ Voir également Calvo-Mendieta *et al.* [2011], Babillot et Le Lourd [1998].

⁴⁴ « La méthode d'évaluation contingente est un ensemble de procédures utilisées pour générer, à travers un questionnaire direct, une estimation des mesures compensées de variation du bien-être [consentement à payer ou à recevoir]. Elle est employée chaque fois que le marché ne permet pas d'utiliser les méthodes indirectes de révélation des préférences, ou lorsque l'intervention publique ne peut s'appuyer sur aucune donnée disponible » [Desaigues et Point, 1990 : 283]. « Cet outil est (...) le seul permettant de proposer une mesure des valeurs de « non usage » des biens naturels, c'est-à-dire des valeurs que les individus attribuent à la seule existence de ces biens » [Milanesi, 2010 : §3] ; c'est la plus utilisée et elle fut développée en réponse aux problèmes relatifs aux méthodes des prix hédoniques et des coûts du trajet et à leur domaine d'applicabilité relativement limité [Vatn, 2005 : 305]. Pour une critique de celles-ci, voir Milanesi [2011 ; 2010 ; 2008].

⁴⁵ « C'est certainement la méthode la plus utilisée pour estimer la demande de biens de récréation : chasse, pêche, baignade, promenade... (...) L'idée est simple : les individus manifestent une demande pour un site récréatif par les dépenses de transport (et droits d'entrée) qu'ils engagent pour s'y rendre [consentement à voyager]. (...) On peut également utiliser cette méthode pour apprécier les bénéfices liés à l'amélioration de la qualité d'un site, ou à l'offre d'un nouveau site » [Desaigues et Point, 1990 : 280-281] ; voir également Vatn [2005 : 305].

⁴⁶ « Observation des comportements et des choix effectués par les individus. (...) La demande pour une amélioration peut être estimée à partir de prix de marché concernant des biens et services qui sont substitués, ou ont des relations étroites avec la qualité des actifs naturels, ou dont les prix et quantités sont affectés par des changements de qualité de ces derniers » [Desaigues et Point, 1990 : 274]. Cette méthode a diverses applications locales mais ne peut être utilisée à des échelles plus larges ou pour des valeurs de non-usage : « *If we accept that Willingness to pay estimates are relevant, Hedonic Pricing can be used for local pollution, local recreation and scenery, but not for environmental values that go beyond that of locality or for so-called 'non-use' values* » [Vatn, 2005 : 304].

est désormais conçue comme subjective (issue des seuls individus) et positive (abandonnant les attributs normatifs que lui donnaient les classiques), donc « dé-moralisée » [Milanesi, 2010 : §20-§22] ; cette évolution répondant bien à la volonté de l'époque (cf. *supra* I., 1.) d'élever l'économie au rang de « science » – objective – et de la formaliser mathématiquement. La nature de l'agent économique néoclassique, doté d'une rationalité substantielle le poussant uniquement à maximiser son utilité de manière désormais a-morale, débouche sur des possibilités de substitution infinies dans la mesure où l'utilité devient la référence commune à toute chose, et la morale évacuée : « *l'histoire de la pensée économique qui conduit à la construction d'une théorie de l'évaluation monétaire de la nature (...) est ainsi l'histoire de cet élargissement et de l'extension, par conséquent, des possibilités de substitution sur la base de l'étalon commun de l'utilité à des domaines de plus en plus larges de la vie humaine* » [Milanesi, 2010 : §23]. Les différentes méthodes d'évaluation citées plus haut, visent donc à attribuer un prix – fictif – à des « biens » qui en étaient jusque-là dépourvus, afin toujours de pouvoir opérer un arbitrage économique permettant la maximisation du bien-être collectif et individuel, entre par exemple une plus ou moins bonne qualité de l'environnement et une plus ou moins grande quantité de biens matériels. En effet, « *dans la mesure où prime la question générale de la maximisation du bien-être ou, en termes monétaires, du bénéfice social, les facteurs influençant bien-être et bénéfice seront, par essence, jugés équivalents et, par là même, substituables* » [Boidin et Zuindeau, 2006 : 12].

On parle donc ici de substitution entre monnaie et qualité de l'environnement par le biais de l'utilité, à laquelle la valeur est réduite : « *L'utilité étant posée comme étalon commun à toute chose et les individus étant les seuls dépositaires de la valeur, l'utilitarisme appliqué à la science économique crée un espace d'équivalence. Lorsqu'on introduit la monnaie dans cet espace, tout peut être ramené à sa mesure : la monnaie a une utilité, tout ce à quoi les individus attribuent une valeur a une utilité, le consommateur arbitre entre tout ce qui lui apporte de l'utilité : tout est donc substituable et échangeable contre de la monnaie* » [Milanesi, 2010 : §24] ; fin de la démonstration. Bien que de nombreux travaux élargissent le concept néoclassique de valeur en la subdivisant en différentes catégories – valeur d'usage ou de non-usage, valeur d'option ou de quasi-option, valeur altruiste ou valeur de legs, etc. – et retiennent que la valeur totale de l'environnement est la somme de ces différentes valeurs [Desaigues et Point, 1990 ; Babillot et Le Lourd, 1998], cette conception reste problématique⁴⁷ dans le sens où la norme de référence reste purement économique, la

⁴⁷ On se reportera notamment à Vatn [2005 : 306-326] pour un inventaire des problèmes que pose le processus d'évaluation monétaire de l'environnement (ou des biens naturels ou environnementaux). L'auteur passe

rationalité, substantielle, et le schéma d'optimisation standard, le même. Cette logique est certes pratique à des fins d'analyse et permet de raisonner avec un langage commun unique et efficace, mais elle reste trop réductrice de la complexité du réel, en particulier s'agissant de l'environnement et *a fortiori* de l'eau⁴⁸. En outre, ce type de calcul coûts-avantages, appliqué à l'environnement, a non seulement tendance à exacerber les conflits d'intérêts (au lieu de les résoudre de façon « objective ») mais également à être utilisé de façon instrumentale dans un sens favorisant les intérêts dominants, ceux qui détiennent les moyens de se faire entendre : *« il est courant d'observer que certains acteurs font une utilisation stratégique de l'évaluation économique tandis que, à l'inverse, des points de vue fondamentaux sur la valeur de l'environnement, mis en avant par d'autres types d'acteurs, ne sont pas relayés, faute d'institutions ou de médias suffisamment forts pour le faire »* [Vivien, 2009 : 18].

1.3. L'approche de la croissance durable

L'approche néoclassique de la croissance durable s'inscrit dans la continuité de la conception de la croissance héritée de Solow depuis les années 1950 –appliquée tout simplement à l'environnement [Vivien, 2003 ; 2005 : 35] – et dans la même logique que l'économie des ressources naturelles et des externalités présentées ci-dessus [Boidin et Zuindeau, 2006 : 13]. Les travaux relevant de cette approche, en s'interrogeant *« sur les conditions qui rendraient compatibles croissance et environnement »* [Rotillon, 2010 : 91], reposent sur une conception dite « faible » de la soutenabilité et utilisent le cadre formel habituel des modèles de croissance en y intégrant tout simplement une contrainte supplémentaire, l'environnement ou les ressources naturelles⁴⁹. Cette approche découle des réactions, publiées en 1974, d'un certain nombre d'économistes néo-classiques réputés à la

notamment en revue l'éternel problème de l'information, la dimension incommensurable de certaines valeurs (notamment éthiques, ou morales) et la difficile isolation de ces objets/biens dans la mesure où ils font souvent partie d'un « tout » inter-relié (ils sont insérés dans un système) ; il aborde également les questions éthiques posées par un tel processus.

⁴⁸ « *L'analyse économique standard appliquée à la problématique de la gestion de l'eau obéit parfaitement à cette logique de réduction du non-marchand à du marchand* [voir notamment Point [1999], Babillot et Le Lourd [1998]] » [Vivien, 2009 : 18]. D'ailleurs, « *le domaine de la gestion de l'eau, comme l'a rappelé O. Godard (1992, 2001), a été un domaine pionnier de développement du calcul économique en jetant, après la Seconde Guerre mondiale, les bases de l'analyse coûts-avantages* » [Vivien, 2009 : 26] ; sur ce point, se reporter à Milanesi [2011 : 10-16].

⁴⁹ Bien que Boidin et Zuindeau [2006 : 13] assimilent l'approche néoclassique de la croissance durable au paradigme de la soutenabilité faible, Neumayer [2003 : 23-24], tout en réaffirmant que ce dernier est profondément ancré dans la pensée économique néoclassique par l'hypothèse de substituabilité du capital naturel, soutient qu'ils sont conceptuellement différents en deux points. D'une part, les partisans de la soutenabilité faible considèrent le capital naturel à la fois comme un input/une donnée de la production, et comme une source directe de bien-être, et l'incluent dans leurs modèles ; et d'autre part, ils adoptent dans une optique de soutenabilité inter-générationnelle, l'hypothèse contraignante que la capacité à maintenir une utilité non décroissante doit être maintenue à tout moment (à l'encontre du paradigme utilitariste phare de l'économie du bien-être de maximisation de la valeur présente (*present-value maximisation*)). Voir Neumayer [2003 : 23-24].

parution du fameux rapport Meadows de 1972, qui s'interrogeait sur les limites de la croissance, notamment du fait de ses impacts environnementaux et sociaux (cf. *infra* Chapitre 5, II., 1.). Parmi ces économistes se trouvaient Partha Dasgupta, Geoffrey Heal, Robert Solow et Joseph Stiglitz [Vatn, 2005 : 241]. Leur argument principal était que la croissance peut être maintenue dans le temps malgré l'épuisement des ressources naturelles grâce aux compensations permises par les avancées du progrès technique : « *the capability to replace natural resources with man-made capital could sustain growth over time given that technological progress was rapid enough* » [Ibid.]. A la suite des travaux de Hicks – qui avait défendu dès 1939, l'idée selon laquelle le maintien d'un stock de capital constant dans le temps permet également le maintien du revenu réel des générations futures⁵⁰ – et à l'aide de la règle établie par Hartwick en 1977 et Hotelling avant lui – le concept de soutenabilité se traduit alors par « *la non-décroissance dans le temps du bien-être individuel, lequel peut être mesuré par le niveau d'utilité, le revenu ou la consommation* » [Vivien, 2005 : 35] ; et ce grâce au maintien du stock de capital, indépendamment de sa nature – manufacturé ou naturel (épuisable ou renouvelable), présent ou futur : « *pour que le bien-être économique des générations futures soit, au minimum, égal à celui des générations présentes, il importe que, moyennant un taux d'épargne suffisamment élevé, le stock de capital à disposition de la société reste intact d'une génération à l'autre* » [Ibid.].

Ainsi, si le montant de la rente prélevée au cours de l'épuisement des ressources naturelles est supérieur à la dépréciation du capital global, l'accroissement du capital de substitution (en remplacement des ressources naturelles épuisées) permis par le progrès technique est alors possible et en mesure de maintenir les niveaux de consommation réels pour les générations futures. Dans ce cadre de croissance durable donc, la croissance et le développement sont absolument confondus, le capital global reste constant dans le temps et permet de maintenir l'économie sur une trajectoire optimale : « *l'augmentation du prix relatif des ressources naturelles non renouvelables permet à la croissance de se poursuivre indéfiniment (elle est donc durable) avec un épuisement progressif de ces ressources selon le schéma optimal de Hotelling (1931) au même rythme que celui de mise au point des substituts grâce au progrès technique induit* » [Billaudot et Destais, 2009 : 9]. L'idée de croissance durable, a notamment été dénoncée par les tenants de l'économie écologique, comme un non-

⁵⁰ « Hicks fait en effet l'hypothèse que les individus ont un système d'indifférence (...) généralisé qui leur permet de substituer tous les biens entre eux » [Milanesi, 2010 : §39] et enrichit par la suite son analyse à l'aide du concept de « *general purchasing power* » – c'est-à-dire le pouvoir d'achat, le revenu, ou encore la monnaie que l'individu ou le consommateur détient – qui lui permet de formaliser la substitution entre quantité de bien et quantité de revenu : l'individu peut donc substituer tous les biens entre eux mais aussi désormais la quantité d'un bien au revenu ou à une quantité de monnaie [Ibid., §40].

sens aux termes contradictoires (cf. *infra* III. 2.). Cette critique repose en amont sur la dissociation des concepts de croissance et de développement ; celle-ci n'est pas opérée clairement par les partisans de l'approche standard qui va jusqu'à les associer presque mécaniquement [Vivien, 2005 : 59-60].

A la base de cette conception se réaffirme aussi l'hypothèse de substituabilité entre les différentes formes de capital y compris le « capital naturel » [Barthélémy *et al.*, 2004] – expression qui n'apparaissait qu'en filigrane dans les années 1970 mais qui est pleinement intégrée au raisonnement néoclassique à partir des années 1990 – substituabilité permise par le progrès technique fournissant un ensemble de « techniques de secours » et financée par la rente hotellinienne⁵¹ [Vivien, 2005 : 36-37 ; Neumayer, 2003] : « *sans surprise, on retrouve l'axiome de substituabilité des biens et le principe d'une optimisation économique, mais qui prend désormais pour cadre le domaine intertemporel* » [Boidin et Zuindeau, 2006 : 13]. Au sein de ce paradigme de la soutenabilité que Neumayer [2003] qualifie de *resource optimism*, les contraintes pesant sur la dynamique du système économique ne sont finalement pas considérées comme si importantes ; la supériorité de la croissance économique est réaffirmée, le progrès technique, la fluctuation des prix et éventuellement un certain rôle des pouvoirs publics permettront d'assurer les prises de relais entre les différentes formes de capital [Boidin et Zuindeau, 2006 ; Vivien, 2010]. On serait tenté de qualifier de « *croyance aveugle* » [Rotillon, 2010 : 103], autrement dit de « foi », une telle confiance accordée par les tenants de la soutenabilité faible au progrès technique dans la reproduction des conditions de notre existence mais Rotillon [2010 : 103] s'en défend et précise que tout dépendra de la nature de ce progrès technique et des choix que nous ferons. Il n'en reste pas moins que, en se fondant d'une part sur le principe de monétarisation des biens « naturels », marchands ou non-marchands, et d'autre part sur le principe de substituabilité entre les types de capitaux, « *l'approche standard de l'économie de l'environnement et des ressources naturelles dilue la spécificité de l'objet écologique dans le monde des biens* » [Boidin et Zuindeau, 2006 : 13].

En effet, faisant suite à la conception occidentale héritée des Lumières et selon laquelle le rapport à l'environnement est purement instrumental, le bien environnemental

⁵¹ “*Weak Sustainability (WS) requires keeping total net investment, suitably defined to encompass all relevant forms of capital, above zero. This can be interpreted as a generalization and extension to the so-called Hartwick rule (Hartwick, 1977). WS is built on the assumption of unlimited substitutability of natural capital (as well as any other form of capital). (...) Hence its investment rule, whilst covering all relevant forms of capital, need not distinguish between specific forms of capital. If investment in man-made capital is big enough, an explicit policy of sustainable development is not even necessary for then sustainability is guaranteed quasi-automatically. If not, apply suitable measures (for example, a resource tax, saving subsidy or environmental regulation) to keep total net investment above zero (...)*” [Neumayer, 2003: 22].

partage avec les autres biens productibles le même statut de base, même s'il lui est reconnu quelques propriétés particulières ; ils sont donc tous deux « *traités comme des commensurables et soumis aux mêmes principes d'évaluation et d'allocation* » [Godard, 2004c :4]. Il existe d'ailleurs des éléments de critique interne au référentiel standard s'agissant de l'insuffisante prise en compte de la spécificité environnementale. Le modèle développé par Baumol et Oates en 1971 [dans Boidin et Zuindeau, 2006 : 13-14], aussi appelé *standards and prices* (normes et prix), démontre l'intérêt de ne pas se limiter au choix de l'une des deux solutions standard – la solution pigouvienne de la taxe ou la solution coasienne du marchandage – mais au contraire de recourir à un instrument de régulation les faisant intervenir toutes les deux (taxation + norme) [Plumecocq, 2010 : 137-138]. La norme dont il est question ici est alors admise comme exogène au modèle économique ; elle répond aux préoccupations des pouvoirs publics de diverses natures (écologiques, sociales, économiques, politiques...) [Boidin et Zuindeau, 2006 : 13-14].

En marge de ce modèle et des nombreuses autres critiques adressées au modèle standard appliqué à l'environnement [cf. Neumayer, 2003 : 128-166 ; Boidin et Zuindeau, 2006 ; Godard, 2004b, 2004c, 2005a ; Douai et Vivien, 2009 ; Billaudot et Destais, 2009], de nombreux travaux dérivent encore aujourd'hui de cette conception. On retrouve ainsi [Douai et Vivien, 2009 : 3] la valorisation monétaire des ressources écologiques⁵² à partir des méthodes citées plus haut et notamment les enquêtes d'évaluation contingente, l'indicateur de soutenabilité faible⁵³ mobilisé par la Banque mondiale, ou encore l'étude de la relation supposée vertueuse entre qualité de l'environnement et croissance économique (la fameuse « courbe environnementale de Kuznets », pour laquelle on se reportera à Vivien [2005 : 39-43] et Hamaide *et al.* [2012 : 15-22]). Nous nous intéressons maintenant aux diverses critiques portées à ces modèles, qui ont permis une meilleure prise en compte de l'écosystème dans les processus de production, et au-delà, dans la théorie économique.

2. La critique écologique

Parallèlement aux travaux néoclassiques appliqués à l'environnement qui se sont finalement largement imposés après avoir été vivement critiqués dans les années 1970, la seconde approche identifiée par Godard [2004c, 2005a] a pour objectif de se saisir pleinement de ces enjeux nouveaux que pose la question de l'environnement et au-delà, de s'en servir

⁵² Voir par exemple Babillot et Le Lourd [1998] pour le cas l'eau.

⁵³ ...« *qui prétend que, si pendant une année donnée l'épargne investie dans le capital économique est au moins aussi importante que la dépréciation du capital naturel, le niveau de consommation de l'année en question s'avère soutenable à long terme* » [Hamaide *et al.*, 2012 : 14].

pour repenser l'économie, ses fondements et ses outils [Godard, 2004c : 3]. Les fondements de cette nouvelle approche ont été recherchés dans l'écologie systémique qui permet d'étudier la complexité des interactions entre l'économie humaine et le fonctionnement physique et biologique de la Terre duquel dépend cette économie ; et ses outils, logiquement empruntés aux sciences de la nature et aux sciences économiques. C'est donc le rapprochement interdisciplinaire qui est ici recherché, comme le montrent les premiers travaux de Kenneth Boulding, Herman Daly, Nicholas Georgescu-Roegen ou René Passet notamment [Godard, 2004c : 3]. L'objectif recherché est alors de saisir l'environnement de façon plus riche qu'il ne l'était dans l'économie standard afin de *“prendre en compte la spécificité de ces phénomènes, jugés irréductibles à la logique marchande”*⁵⁴ [Vivien, 2005: 57].

La volonté de réinsérer l'analyse économique dans une pensée systémique, donnera naissance à deux écoles différentes, reposant sur deux visions du monde distinctes dont l'une est qualifiée par Hamaide *et al.* [2012 : 11] d'« optimiste » et l'autre de « pessimiste ». Les premiers sont les tenants de l'économie des ressources naturelles et de l'économie de l'environnement que nous venons de présenter. Les seconds trouvent leurs racines dans les publications du Club de Rome, dont la première en 1972, le fameux rapport Meadows, a joué un rôle majeur dans la prise en compte de l'environnement et de ses limites, et va fonder les courants de la décroissance et de l'écodéveloppement (cf. *infra* Chapitre 5, II., 1. et 2.). L'école des pessimistes contribuera à donner naissance à une troisième branche, l'économie écologique, qui conçoit le système économique comme appartenant à un système plus large (la terre ou la biosphère). La critique écologique de l'économie standard appliquée à l'environnement, qui va donner naissance à l'économie écologique, se concentre, dans des proportions différentes, sur les deux postulats qui la fondent : celui de substituabilité généralisée des facteurs et des biens, et celui de la monétarisation de l'environnement. [Boidin et Zuindeau, 2006 : 14].

La plus radicale des critiques écologiques est l'écologie profonde (*deep ecology*). Elle se construit en opposition aux philosophies modernes qui placent l'Homme au centre de tout, comme dominateur de la Nature qui n'est considérée que par les usages qu'elle peut lui procurer : *« Il est ici manifeste que derrière la question environnementale se joue à nouveau, même dans un contexte philosophique dégagé de l'emprise de la création divine, la légitimité*

⁵⁴ *“Ecological economics has therefore become the latest attempt to take seriously the concern that aspects of the world such as the diversity of life in the wild, ecosystems structure and functioning, and the resources humans build into their cultures are all something more than a useful component of a welfare generating economic system”* [Spash, 1999: 414].

et l'effectivité du rapport de maîtrise imposé par des agents humains au reste du monde » [Godard, 2005 : 11]. Ce courant se fonde, dans une vision écosystémique, sur le postulat que toutes les formes de vie possèdent un droit de vie égal, y compris la planète Terre [Plumecocq, 2010 : 134-135] et propose ainsi d'autres représentations que celle de la nature dominée par l'humain ; celle-ci possède – de même que la Terre – une valeur en soi et est dotée de droits qui lui sont propres [Boidin et Zuindeau, 2006]⁵⁵.

2.1. L'école de Londres

Cette idée de valeur intrinsèque va s'intégrer, dans une perspective moins drastique, à la pensée des économistes appartenant à l'école de Londres. Ceux-ci vont chercher à la combiner avec certains résultats des modèles néoclassiques qui démontrent, avec les limites qu'on leur connaît, la possibilité de maintenir dans le temps un niveau constant de consommation par tête [Plumecocq, 2010 : 137-138]. Ces auteurs se situent donc, dans un premier temps, à la frontière de la soutenabilité faible et de la soutenabilité forte, en ne rejetant pas « en bloc » l'idée de substituabilité des facteurs. Cette école *« ne remet pas en cause toute l'économie de l'environnement et l'économie des ressources naturelles mais seulement sa mise en perspective »* [Hamaide et al., 2012 : 12] : elle conserve *« une approche de l'environnement en termes de capital »* [Plumecocq, 2010 : 138] ; et l'évaluation monétaire des biens et services fournis par l'environnement est une condition nécessaire à sa cohérence [Ibid., p. 141]. L'école de Londres admet la possibilité de substitutions mais celles-ci sont limitées du fait de la spécificité des objets naturels. Dans cette perspective, Pearce a montré dans le courant des années 1970, que la méthode de l'internalisation des externalités environnementales par exemple, avait des effets pervers sur l'environnement. Il démontre en effet, en prenant en compte le seuil d'autoépuration de la nature – celui à partir duquel elle ne peut plus absorber les pollutions et donc à partir duquel les dégâts occasionnés deviennent irréparables – que la sanction monétaire n'intervient qu'après dépassement de ce seuil. Ainsi,

⁵⁵ Certains auteurs ont proposé une « plateforme écologique » qui rassemble huit principes fédérant l'écologie profonde [cf. Plumecocq, 2010 : 136-137] : « 1. Le bien-être des êtres humains ou non-humains a une valeur intrinsèque que l'on ne peut déduire de l'utilité (pour l'humanité) (...). 2. La richesse et la diversité des formes de vies sont une valeur en soi qui contribue à la réalisation de cette valeur intrinsèque (...). 3. L'humanité n'a pas le droit de réduire cette richesse ou cette diversité, excepté pour satisfaire des besoins vitaux. Il est donc nécessaire d'accorder des droits juridiques aux êtres non-humains (...). 4. La reconnaissance que les interactions de l'humanité avec les êtres non-humains est excessive et que cette situation va en s'aggravant. 5. L'épanouissement de la vie humaine et de la culture est compatible avec une diminution substantielle de la population sur Terre, nécessaire à l'épanouissement des êtres non-humains (...). 6. Cela suppose des changements drastiques dans les politiques publiques, notamment en ce qui concerne les structures économiques, technologiques et idéologiques. 7. Le changement idéologique requiert de se concentrer sur la qualité de la vie plutôt que d'essayer d'accroître le niveau de vie. Le mieux-être plutôt que le plus avoir (...). 8. La participation directe ou indirecte de ceux qui souscrivent à ces principes est requise, de manière à mettre en œuvre les changements nécessaires ».

cette méthode de prise en compte des effets externes ne peut mener qu'à un dilemme : déséquilibre écologique ou niveau sous-optimal du point de vue économique. Les seuils de renouvellement de l'environnement qui conditionnent la réversibilité des pertes sont dépassés et mènent à une « catastrophe écologique finale » : « *au bout de n périodes, la totalité de la capacité d'assimilation de l'environnement aura disparu, comme d'ailleurs toute possibilité de production* » [Godard, 2004c : 13]. Même s'il existe plusieurs parades qui permettent théoriquement d'éviter cette catastrophe annoncée [cf. Godard, 2004c : 14-18], elles ne se révèlent au final ni pertinentes ni réalistes.

Ainsi, la règle d'exploitation optimale des modèles néoclassiques de l'environnement, qui consiste à maintenir constant le stock de capital global par tête au cours du temps et qui est permise par l'hypothèse de substituabilité des facteurs, provoque des effets d'irréversibilité qui obligent à remettre en question cette hypothèse et à reconnaître la complémentarité entre une partie du capital naturel et les autres facteurs de production. Dans cette optique, l'optimisation d'une économie requiert de minimiser les coûts économiques nécessaires pour atteindre les normes déterminées pour ne pas dépasser le seuil critique à partir duquel une partie du capital naturel ne se renouvelle plus [Plumecocq, 2010 : 139]. Pour Billaudot et Destais [2009 : 10], qui s'interrogent sur les présupposés et les implications politiques des analyses scientifiques du développement durable, l'école de Londres fournit une *justification à la version interventionniste du néolibéralisme*. Selon cette version, le développement durable est compatible avec l'objectif sociétal de croissance économique. Elle se caractérise par le fait qu'elle ne limite pas *a priori* la liste des biens publics, qui dépendra de l'ampleur des failles du marché et par le fait de considérer, s'agissant des biens privés, que des interventions publiques sont nécessaires pour remédier à certaines failles (pouvoir de marché, absence de transparence, coûts de transaction ou externalités, etc.). Il s'agit donc bien d'une approche normative. Les interventions publiques doivent toutefois être de nature incitative pour permettre un équilibre entre objectif atteint, liberté de choix des consommateurs et offre libre des entrepreneurs privés [*Ibid.*, p. 5]. Cette analyse continue néanmoins de raisonner en termes de rationalité instrumentale-utilitariste et n'implique que la relation entre l'économie et l'environnement. En outre, bien que relevant selon Billaudot et Destais [2009] de la soutenabilité forte, ce courant « *rabat l'écologie sur l'économie en retenant une évaluation monétaire du capital naturel, tout en considérant qu'il n'est pas divisible* » [*Ibid.*, p. 10].

La notion de seuil critique limite fortement les possibilités de substitution et va permettre d'aboutir à l'hypothèse de complémentarité qui constitue la base du paradigme de soutenabilité forte, que Neumayer [2003 : 24] qualifie de paradigme de non-substituabilité. La première interprétation de cette version forte de la soutenabilité consiste à considérer qu'il faut préserver le capital naturel en lui-même : c'est la non-décroissance à travers le temps, le maintien du stock de capital naturel qui est cette fois recherchée [Vivien, 2005 : 62]. Le problème de cette première interprétation réside alors dans le fait qu'elle ne considère pas les possibilités de substitution au sein même du capital naturel, ce qui va à l'encontre de l'esprit de la soutenabilité forte [Neumayer, 2003 : 25]. Ce principe de substituabilité au sein du capital naturel doit donc lui aussi être limité, c'est ce que réalise la seconde interprétation de ce paradigme de soutenabilité pour lequel plaide Neumayer [2003 : 26]. Ainsi, pour tenir compte des possibilités partielles de substitution qui pourraient par exemple résulter d'une transformation des processus de participation aux activités économiques [Vivien, 2005 : 62], les tenants de cette contrainte plus forte appellent à une conservation du stock physique de certaines formes de capital naturel, considérées comme absolument non-substituables [Neumayer, 2003 : 25] du fait de l'irréversibilité de certaines pertes [Godard, 2004c : 22]. C'est ce qui est entendu par la notion de *capital naturel critique*. Ce qui, ici, doit être assuré au cours du temps est alors le maintien d'un stock de capital naturel critique. Sous cette condition, la biosphère pourra continuer d'évoluer en interaction avec les sociétés humaines. En effet, entendu comme « *l'ensemble des éléments fournis par la nature dont les générations futures ne sauraient se passer* »⁵⁶ [Vivien, 2005 : 63], ce stock de capital naturel critique doit perdurer à un niveau supérieur à son seuil de réversibilité – « *Dépasser certains seuils, c'est s'exposer à des irréversibilités, c'est éventuellement aussi porter atteinte à des fonctions essentielles pour l'homme et la planète. C'est toucher à l'irréparable.* » [Boidin et Zuindeau, 2006 : 14]. Serait ainsi directement prise en compte la distance qui sépare le temps physique et biologique du temps économique (humain).

Bien entendu, au sein de cette interprétation de la soutenabilité forte, la substitution entre différentes formes de capital naturel critique est exclue ; ce qui importe c'est de maintenir les capacités de fonctionnement de la nature intactes c'est-à-dire sa résilience [Vatn, 2005 : 249 et 325] : « *if the flows from these forms of natural capital are used, then their regenerative capacity must not be exceeded, so that their environmental function remains intact* » [Neumayer, 2003 : 25]. Cette notion de capital naturel critique fait apparaître en filigrane la critique du second principe de l'économie standard de l'environnement qui est la

⁵⁶ Voir aussi Ferrari, Lavaud et Pereau [2012].

monétarisation des biens environnementaux même si l'école de Londres ne l'abandonne pas complètement. En effet, la dimension irremplaçable de certaines ressources ou régulations environnementales oblige à considérer qu'elles ne pourraient être compensées par d'autres biens et en particulier par de la monnaie [Boidin et Zuindeau, 2006 : 14]. L'enjeu se déplace d'une tentative d'évaluation monétaire complète à « *une élaboration de classes d'équivalence environnementale entre différentes composantes du capital naturel, afin de juger en termes biophysiques de l'évolution du capital naturel critique* » [Godard, 2004c : 22]. Il s'agit *in fine* de reconnaître la spécificité de l'environnement par le fait que l'économie est *enchâssé* dans cet environnement, dans un écosystème bien plus grand, et que ce dernier impose des contraintes sur la croissance économique.

2.2. L'école thermodynamique

C'est l'école thermodynamique, qui naît elle aussi dans le courant des années 1970, qui va donner le plus de force à la critique écologique en montrant l'existence de limites biophysiques, limites jouant comme contrainte sur les systèmes humains et donc également économiques. La thermodynamique est développée dans le champ des sciences physiques dans le courant du XIXe siècle ; deux lois fondamentales en découlent. Le premier principe est celui de la conservation de l'énergie (et de la matière). Il énonce que dans un système isolé – c'est-à-dire dans un système où ni énergie ni matière n'entre ni ne sort [Vatn, 2005 : 236 ; Passet, 2006 : 212] – la quantité d'énergie (de matière) est constante, elle ne peut être ni créée ni détruite. Le second principe est celui de l'entropie. Il énonce que la quantité d'énergie (de matière), bien que constante, peut changer de forme, c'est-à-dire qu'elle se transforme en termes de qualité [Vatn, 2005 : 236]. Ainsi, dès qu'a lieu un processus de transformation énergétique, l'énergie change de forme et se dégrade de telle sorte qu'elle est de moins en moins disponible et réutilisable [Vivien, 2005 : 61].

C'est en ce sens qu'il propose un «programme bio-économique minimal» qui permettrait d'aboutir à une décroissance [Vivien, 2003 : 10], le positionnant ainsi comme bien plus radical que l'école de Londres et que l'école américaine et son état stationnaire (cf. *infra* 2.3.) renvoyé au statut de « mythe énergétique » [Vivien, 2010 : 28]. C'est le caractère irréversible des activités économiques, leurs conséquences néfastes sur l'environnement, qui est mis en avant à travers la thermodynamique et l'interprétation qu'en fait Georgescu-Roegen : la croissance doit être inversée en agissant sur la demande de biens et services plutôt que sur l'offre [*Ibid.*]. L'économie est donc soumise à la biosphère. La vision systémique de René Passet, illustrée dans son schéma des trois sphères, rend compte de cette idée en incluant

successivement la sphère économique dans la sphère plus large de l'ensemble des activités humaines et la sphère humaine dans le système plus vaste encore qu'est la biosphère, « *marquant par-là la dépendance de la logique économique par rapport à la logique sociale et de la logique sociale par rapport à la logique de la biosphère* » [Boidin et Zuindeau, 2006 : 15]. Cette dernière se définit sur le temps long, temps nécessaire à la restructuration de la Vie et à la reconstitution des ressources renouvelables, temps bien trop grand par rapport au temps de la décision humaine.

C'est cette caractéristique temporelle qui rend irréversibles les décisions qui touchent à l'environnement et qui rend impératif le fait que la gestion des objectifs doit relever du champ écologique et non du champ économique. Ainsi, dans une optique systémique, il faudrait pouvoir réintégrer l'économie au social et à la nature. Autrement dit en empruntant le concept d'encastrement ou d'enchâssement de Polanyi, il faudrait pouvoir prendre en compte le « double-enchâssement » de l'économie, par rapport à la société et par rapport à la nature [Boidin et Zuindeau, 2006 : 8] ; et ce tout en gardant à l'esprit ce que rappelait Passet, qu'un système est plus que la somme de ses parties et que sa reproduction est interdépendante de celle de ses sous-systèmes [Plumecocq, 2010 : 157]. C'est bien la notion de coévolution développée par Norgaard [1984] dont il est question, entre systèmes naturels et systèmes socio-économiques. Ce concept repose sur les différents types de relations entre humains et nature et sur l'idée que l'humanité, faisant partie de la nature, a coévolué avec elle. Lorsqu'il y a coévolution, ce processus ne met pas en jeu le fonctionnement de base des écosystèmes mais se développe au contraire à l'intérieur de ses limites. Ce processus est donc, lorsqu'il existe, synonyme de soutenabilité [Vatn, 2005 : 242-243]. Par conséquent, un changement dans les usages de la nature implique un changement dans le système social et inversement [*Ibid.*].

L'école de thermodynamique appartient ainsi pour Billaudot et Destais [2009 : 8] aux analyses qui concernent tous les aspects de la vie sociale et non pas seulement les sphères économique et écologique. Il ne peut y avoir selon cette école de croissance économique infinie et – cette analyse globale ne dissociant pas le développement de la croissance économique – la durabilité de la croissance ou du développement est une illusion (cf. Latouche [2004]) : « *l'implication normative essentielle est donc que tous ceux qui pensent un avenir possible sous l'égide de cette illusion conduisent l'humanité à sa perte* » [Billaudot et Destais, 2009 : 14]. Les analyses en découlant se revendiquent alors d'une *décroissance équitable* [*Ibid.*].

2.3. *L'école américaine*

Les enseignements de la thermodynamique conduisent ainsi à des analyses plus fortes, prenant en compte explicitement les limites écologiques contraignant la croissance des systèmes et postulant d'emblée la non-substituabilité des ressources naturelles [Gendron, 2006 : 34]. Elles se rassemblent au sein de l'école américaine. Une analyse en termes énergétiques est privilégiée par les tenants de l'éco-énergie, parmi lesquels on retrouve Costanza ou Odum, et s'interroge sur l'efficacité énergétique des systèmes ou encore sur les relations énergétiques entre les systèmes socio-économiques et leur environnement [Plumecocq, 2010 : 153-155]. Les tenants de l'état stationnaire quant à eux, mettent l'accent sur la dimension matérielle de la thermodynamique. La sphère économique étant limitée par la biosphère, qui constitue un système fini, une croissance infinie dans le temps est impossible et « *l'état stationnaire est inéluctable à long terme* » [Hamaide *et al.*, 2012 : 15].

L'idée d'état stationnaire est proposée par Herman Daly qui cherche à déterminer la taille optimale d'une économie, c'est-à-dire de l'activité humaine sur la planète, en prenant en compte le système plus large dans lequel elle s'insère qu'est l'environnement [Vivien, 2003 : 10 ; 2005 : 65]. Cette vision du développement soutenable suppose de s'interroger sur le flux de matière et d'énergie (ressources naturelles) entrant dans les processus de production (*throughput*) qui permette de maintenir constant un certain niveau de richesses et auquel doit être soumis le volume de production matérielle et la taille de la population. Il s'agit en d'autres termes de définir des échelles de production acceptables, grandeurs ne se définissant que relativement à un niveau de vie et à une taille de population humaine jugés souhaitables [Vivien, 2005 : 65]. Au-delà d'une vision aussi globale qui apporte peu étant donné l'hétérogénéité de ce qui constitue le capital naturel⁵⁷, des règles minimales de prudence doivent être suivies :

- 1) l'épuisement des ressources naturelles renouvelables doit se faire à un rythme n'excédant pas leur taux de régénération ;
- 2) l'émission des déchets doit se faire à un rythme n'excédant pas les capacités d'assimilation et de recyclage des écosystèmes récepteurs de ces déchets ;

⁵⁷ Le capital naturel « est constitué d'un ensemble de ressources et de milieux qui diffèrent les uns des autres par leurs caractéristiques écologiques, les jeux d'acteurs qui les exploitent et, le cas échéant, les éléments de régulation déjà en place pour les gérer » [Vivien, 2005 : 6].

3) l'exploitation des ressources non renouvelables doit se faire à un rythme qui permette leur substitution par des ressources renouvelables [Vivien, 2003 : 13 ; 2005 : 66-67].

L'intervention des pouvoirs publics devient alors indispensable dans la création d'institutions, de règles, qui permettent de définir des échelles de production acceptables (stabilisation de la population et du niveau de richesses matérielles, minimisation du *throughput*), et ensuite de répartir équitablement les stocks de richesses dans la population, la croissance n'assurant plus l'allocation (optimale selon certains) de ceux-ci [Plumecocq, 2010 ; Vivien, 2010]. L'école américaine se situe alors, dans la typologie politico-scientifique des analyses de développement durable établie par Billaudot et Destais [2009], dans la même « case » que l'école de Londres : elle ne dissocie par la croissance et le développement, raisonne en termes de rationalité instrumentale-utilitariste et ne considère que les relations entre économie et environnement, en délaissant la dimension sociale. Elle se rapproche alors, malgré une analyse qui diffère totalement, de la position politique de rupture identifiée par ces auteurs, et qui prône l'*après-développement* [*Ibid.*, p. 11]

2.4. L'économie écologique

Le courant de l'économie écologique qui apparaît à la fin des années 1980 va se constituer sur la base « des » critiques écologiques du courant dominant formulées dans le courant des années 1960 et au début des années 1970, qui ont été portées avec plus ou moins de force et dont certaines viennent d'être présentées⁵⁸. Une série de publications témoigne de l'effort de convergence disciplinaire tandis qu'une série de workshops marque la naissance formelle de l'économie écologique avec la création de *l'International Society for Ecological Economics* et la parution du premier numéro de la revue *Ecological Economics* en 1989 [*Ibid.*]. Certaines idées de base sont partagées par les tenants de l'économie écologique telles une conception du monde découlant de la thermodynamique prenant acte de la capacité de charge des écosystèmes et la finitude des ressources mais aussi l'encastrement de l'économie dans la biosphère, la reconnaissance d'incertitudes irréductibles et d'irréversibilités [Plumecocq, 2010 : 158 ; Douai et Vivien, 2009 : 6].

Godard [2004c] précise que les contributions à ce courant sont assez hétérogènes mais il ne relève pas, comme le notent Douai et Vivien [2009], d'opposition théorique fondamentale entre ces différentes contributions, alors même que des débats épistémologiques

⁵⁸ On se reportera à Douai et Vivien [2009] pour une description du contexte de naissance de ce courant.

majeurs ont depuis sa naissance secoué ce courant, alimentant une opposition entre deux « sous-champs » qui pourrait aboutir à l'éclatement⁵⁹. Nous trouvons d'une part, une économie écologique s'inscrivant dans la perspective de l'économie standard, plus proche de l'économie de l'environnement : « *particularly in the United States, ecological economics has been adopted by many as a revitalised environmental economics. (...) The dominant lead in America has been preoccupied with linking standard economic and ecological models, rather than looking for a paradigm shift* » [Spash, 1999: 414-415]. Pas de rupture paradigmatique au sein de ce sous-champ donc, qui se développe plutôt aux Etats-Unis avec la création de la *United States Society for Ecological Economics*, et qui reprend les modèles et outils néoclassiques notamment la valorisation monétaire ici fondée sur l'argument « pragmatique » selon lequel est préservé uniquement ce à quoi est attribuée une valeur. Le très fameux article de Costanza et de ses co-auteurs paru dans la revue *Nature* en est emblématique puisqu'ils proposent une estimation de la valeur globale de l'ensemble des services écosystémiques [Costanza *et al.*, 1997].

L'idée défendue par les tenants de cette approche que Spash appelle les « nouveaux pragmatistes environnementaux » est de traduire nos relations à l'environnement et au capital naturel par la définition d'un ensemble de quasi-prix. Cette approche est néanmoins réprouvée par la plupart des économistes néoclassiques en ce qu'elle remet partiellement en cause le raisonnement marginaliste, et par certains économistes écologiques qui ne se retrouvent pas dans l'idée d'une théorie de la « valeur-énergie » (parmi lesquels on retrouve Georgescu-Roegen ou Martinez-Alier) [Douai et Vivien, 2009 : 7] et qui considèrent que la signification et le contenu des concepts de l'écologie sont galvaudés [Spash, 1999 : 424]. C'est pourtant cette conception de l'économie écologique qui s'est le plus développée, au détriment de son impulsion d'origine qui était pensée par beaucoup comme une opportunité de renouveler ses concepts et méthodes d'analyse [*Ibid.*].

Les conceptions défendues par certains courants écologiques (école de Londres et nouveaux pragmatistes environnementaux) ne leur permettent pas de considérer que le rapport économique à l'environnement relève d'un construit social [Boidin et Zuindeau, 2006 : 9] ; ils délaissent les analyses qui avaient permis de le prendre en compte, notamment le schéma de Passet ou le concept de coévolution développé par Norgaard, et ainsi « *ce qui fait qu'une société humaine n'est pas un système naturel* » [Godard : 2004c : 3]. Ce faisant, le risque de tomber dans les mêmes travers que la théorie néoclassique et ses prolongements, à savoir le

⁵⁹ Bien que Spash [1999 : 415] par exemple estime que cette opposition pourrait se résorber.

réductionnisme de l'économie – celui-là même qu'ils dénonçaient – est bien présent ; et le cadre d'analyse restant inchangé, l'adjonction de normes d'équité ne peut suffire à l'éviter [Godard, 2004c] : *« la dénaturalisation de l'économie ne doit pas faire place à la désocialisation de la nature.(...) Si l'activité économique s'avère bornée par des limites naturelles, il n'en reste pas moins que l'explication, mais aussi normativement, la préconisation des pratiques économiques ou des politiques publiques ayant trait à l'environnement appellent la mobilisation de considérations sociales »* [Boidin et Zuindeau, 2006 : 15].

Il est donc nécessaire de mobiliser le second « sous-champ » de l'économie écologique, construit autour d'une approche relevant d'une socio-économie de l'environnement et du développement durable. Nous devons cependant commencer par présenter l'économie des conventions qui, concernant la prise en compte des institutions, la nature de l'individu et l'existence d'un niveau collectif, a elle aussi permis de dépasser l'analyse microéconomique néoclassique et ses prolongements.

Chapitre 2 : Règle interprétable, justification et pluralité des valeurs : apports et limites de la théorie des conventions

Certains auteurs à l'instar de J.M. Keynes ont souligné, dans une conception moins orthodoxe, le caractère « non autorégulateur » du marché et la nécessité de prendre en compte la contingence de l'environnement dans la représentation du comportement des agents [Postel, 2003]. Au sein de cet univers, les individus ont besoin de règles pour pouvoir s'accorder et ces règles doivent être révisables afin de mieux répondre à un environnement devenu changeant et incertain. En reprenant cette conception du comportement individuel, l'économie des conventions part de la nature fondamentalement incomplète des règles pour remettre en cause l'hypothèse de rationalité individuelle, que ce soit sous sa forme « pure » ou affaiblie, car elle ne permet pas de concevoir les compétences interprétatives auxquelles les agents doivent avoir recours pour se coordonner. La prise en compte de ces compétences permet de concevoir un comportement individuel qui, en les interprétant, fait évoluer les règles incomplètes et assure leur dynamique.

Le terme de convention, qui renvoie à plusieurs types de règles, est difficile à définir. Deux approches de la convention existent ; l'une interprétative et l'autre stratégique. L'interprétation stratégique permet d'expliquer la « règle-contrat » et la « règle-convention » [Batifoulier, 2001]. Ces deux sortes de règles servent toutes deux à la coordination des comportements des individus en univers stratégique, de la même manière que les prix jouaient ce rôle sur les marchés de l'univers Arrow-Debreu. Elles diffèrent cependant sur l'origine de leur mise en œuvre ; en effet, tandis que les règles-contrat résultent d'un accord de volonté entre des individus cherchant à maximiser leur intérêt sous contrainte et de façon dépendante du choix des autres agents, la règle-convention, elle, naît au cours des interactions « par hasard » ou découle alors de l'intuition des agents comme cela a été montré *infra* (cf. Chapitre 1). Si l'on excepte cette différence certes importante, ces deux types de règles, ainsi d'ailleurs que les prix, ont pour fonction de *réguler* des pratiques, des comportements. Cependant, aussi riches que puissent être les analyses portant sur ces règles régulatrices (ici théorie de l'équilibre général, règle hiérarchique de Williamson ou théorie des jeux), la question du fonctionnement en amont du cadre de ces pratiques n'est absolument pas posée. Or ces pratiques aussi ont besoin d'être encadrées, elles vont alors nécessiter des règles plus importantes encore dans la mesure où elles relèvent d'un niveau de logique supérieur.

Ces règles sont dites « constitutives » car elles sont le préalable indispensable à l'existence d'un cadre quel qu'il soit, elles l'*instituent* : « *Pour que les prix soient un moyen de coordination, [...] [il est nécessaire] d'instaurer, entre autre, la loi de l'offre et de la demande. Pour que les règles-contrats puissent être représentées comme le produit de la maximisation des intérêts individuels il faut supposer en amont l'existence de règles définissant l'espace dans lequel un tel calcul est possible* » [Chasserant et Thévenon, 2001 : 51].

Ces règles constitutives n'opèrent plus au niveau du comportement des individus mais en amont, au niveau des *représentations* : « *Si les individus ne connaissent pas d'emblée le cadre dans lequel ils doivent agir, ils s'en forgent néanmoins une représentation à partir de laquelle ils peuvent calculer et donc prendre des décisions. Cette représentation est à la fois le fruit de leurs processus d'interprétation et le cadre de ces interprétations. En cela, les représentations sont conventionnelles* » [Chasserant et Thévenon, 2001 : 52]. Il s'agit là de l'approche interprétative des conventions que nous allons présenter tout au long de ce chapitre. En considérant les règles constitutives comme données, elle permet de rompre avec les approches standard et stratégique, qui ne conçoivent la coordination que régulée par les prix ou les règles régulatrices. Des prolongements de cette approche ont également considéré la problématique environnementale par le biais des concepts d'univers controversé, de conventions d'environnement ou d'institutions articulatrices de valeurs notamment. Le rapprochement de la problématique environnementale avec des approches institutionnelles a permis d'ouvrir tout un pan de ce qui pourrait être appelé, au sens large, la « gouvernance environnementale ». Ces nouveaux concepts permettent alors de relier dans une certaine mesure, non seulement les sphères économique et écologique – comme cela avait déjà été le cas avec les critiques écologiques présentées au chapitre précédent – mais également la sphère sociale par le biais de l'interprétation et des valeurs.

I. Les fondements théoriques de l'économie des conventions

Il convient de présenter, comme nous l'avons fait pour la théorie dite standard, les fondements théoriques de l'économie des conventions. Nous présenterons d'abord avec un peu plus de détails que précédemment l'analyse conventionnelle de Lewis qui permet de fonder la convention et de lui donner une définition claire ; elle sera le point de départ de l'économie des conventions. Ce courant se fonde par ailleurs sur l'analyse conventionnelle de Keynes qui lui offre les bases pour penser le processus interprétatif et la nature des agents économiques.

1. Aux origines de la convention : retour sur l'analyse de Lewis

L'analyse que propose le logicien David Lewis à la toute fin des années 1960 s'appuie sur une vision courante de la convention, celle qui nous permet de prendre une multitude de petites décisions au quotidien. Il l'entend comme « *une régularité de comportement où chacun se conforme au comportement qu'il croit que l'autre adoptera* » [Urrutiaguer et al., 2001 : 64]⁶⁰. Ce type de convention régule la prise de décision des acteurs rationnels lorsqu'ils sont confrontés à un problème de coordination pour lequel plusieurs solutions équivalentes existent. Comme dans le jeu du rendez-vous présenté précédemment, l'existence d'une convention entre les deux époux permettra à ceux-ci de se retrouver plus facilement : peu importe l'objet de la convention c'est-à-dire le lieu du rendez-vous, l'important est que la convention existe et permette la coordination du choix des époux. Ainsi, la convention est arbitraire, il s'agit d'une de ses caractéristiques fondamentales : n'importe quel lieu de rendez-vous peut être valable, l'important est qu'il soit connu et anticipé par les joueurs. La convention au sens de Lewis correspond donc à la condition 2) de la typologie des normes d'Ullmann-Margalit : le maintien de la vie sociale ou de certaines de ses caractéristiques essentielles la rend nécessaire mais elle ne nécessite pas, pour son suivi, une quelconque coercition puisqu'il est dans l'intérêt des agents de la suivre. La convention existe donc parce que les individus en ont besoin pour se coordonner efficacement, et sa nature importe peu.

L'analyse conventionnelle de Lewis est devenue très populaire et constitue désormais un « passage obligé » en économie pour quiconque se donne pour objectif d'analyser les institutions : « *elle semble en effet permettre d'intégrer l'idée d'institution, de norme, de règle, à travers le principe de la convention dont la caractéristique est de ne reposer que sur la libre décision d'individus égoïstes et rationnels* » [Postel, 2003 : 135]. L'objectif de Lewis, cependant, n'était pas celui-ci. En effet, Lewis est un logicien et il s'est penché sur la notion de convention pour éclaircir un problème logique de constitution du langage. Il a utilisé le cadre analytique de la théorie des jeux, et plus particulièrement les jeux de coordination de Schelling présentés dans le chapitre précédent. C'est l'utilisation de cet outil, conçu pour modéliser le choix rationnel en contexte d'interaction, qui a rendu la théorie Lewisienne incontournable aux yeux de l'économiste : la solution à un problème de coordination peut enfin directement émerger de la rationalité des individus : « *Lewis réussit ainsi le tour de force d'analyser un comportement qui présente au départ les attributs de l'irrationalité avec les outils de la théorie du choix rationnel* » [Urrutiaguer et al., 2001 : 67].

⁶⁰ Voir également Batifoulier et al. [2002].

L'apport de Lewis naît dans un contexte particulier. Quine, philosophe et logicien dont Lewis est le disciple, publie un article célèbre en 1951 dans lequel il cherche à donner un fondement clair au statut de vérité scientifique. Il critique ainsi les tenants de l'empirisme logique pour qui « *les propositions analytiques sont dites vraies et nécessaires par convention* ». *Le langage scientifique [reposerait] ainsi sur des conventions nécessaires qui font autorité* ». [Postel, 2003 : 137]. Quine, ce faisant, défend une conception holiste de la science et refuse l'existence – en opposition aux vérités synthétiques (« *qui dépendent pour leur vérité de l'état du monde* ») – de vérités analytiques qui ne seraient pas d'ordre empirique mais d'ordre conventionnel (« *qui ne dépendent pour leur vérité que du sens des mots et non de l'état du monde* » [Urrutiaguer et al., 2001 : 69]). Ainsi, la convention serait de ce dernier ordre puisqu'elle constituerait une nécessité dans l'analyse mais qui ne relèverait pas de l'expérience, du vrai, du naturel, de l'empirique mais bien de l'arbitraire. La question qui se pose alors est celle des origines de la convention, de la justification de son existence : pour quelles raisons une convention est-elle acceptée par tous comme valable ? Pourquoi fait-elle autorité ? Lewis répond au débat interne initié par Quine mais en esquivant cette question et essaie d'émanciper la notion de convention de la question de l'autorité. Ainsi, il va démontrer, à l'aide de la théorie des jeux, la nécessité logique du recours à la convention ; et ce tout en montrant que la forme qu'elle pourra prendre est tout à fait arbitraire et qu'elle ne résulte que de la rationalité des individus et de l'intérêt qu'ils ont à se coordonner. « *En cherchant à relever le défi de son professeur, W.O. Quine, Lewis a fortuitement donné à la théorie économique l'espoir d'une théorie des institutions qui ne reposerait à la base sur aucun fait ou fiction d'autorité* », et qui échapperait donc absolument à la contrepartie coercitive, théorisée par Hobbes, repérée chez Williamson, et que toute théorie de l'organisation économique semblait devoir comporter » [Postel, 2003 : 140].

Lewis constate, de la même manière que Schelling, que la coordination entre individus rationnels et égoïstes peut dégénérer, en univers stratégique, en un jeu d'anticipations croisées infini et que la solution à ce dilemme se trouve « instinctivement » dans la vie quotidienne. Ainsi, en pratique, la réussite d'une situation de coordination est conditionnée d'une part, par l'existence d'un point de repère commun – ce que Schelling appelait les « points focaux » – et d'autre part, par un intérêt bien compris de la part des individus à se coordonner, relevant donc de leur rationalité : « *Lewis se saisit des intuitions développées par Schelling, mais va mettre l'accent sur l'importance de la rationalité, davantage que sur le contexte et l'interaction directe entre les joueurs. Il met ainsi l'accent non pas sur l'émergence de la*

solution, mais sur la cristallisation de solutions fortuites en conventions systématiques »
[Postel, 2003 : 142].

Ainsi, en lieu de point focal, Lewis propose un concept qui permet de palier au processus sans fin d'anticipations croisées des joueurs : celui de convention ; et c'est grâce à la notion de savoir commun de la rationalité qu'elle va pouvoir exister. Grâce à ce *common knowledge*⁶¹, à ce savoir commun partagé par tous, les individus peuvent faire converger leurs anticipations ; ils connaissent tacitement ce que feront les autres et peuvent ainsi s'accorder, sans communication, sur une solution. C'est cette solution qui est une convention : « *une régularité de comportement [qui] constitue un point d'ancrage des anticipations des joueurs* » [Postel, 2003 : 142]. Lewis relativise cependant ce concept de connaissance commune « *en reconnaissant que les individus se contentent d'un nombre d'anticipations croisées fini* » et qu'il suffit d'un degré suffisant de rationalité – et non des capacités réflexives infinies – pour se coordonner à partir d'une convention. En résumé donc, l'argumentaire de Lewis est le suivant : « *les conventions permettent de résoudre des problèmes de coordination grâce à une préférence pour la conformité conditionnelle, soutenue par un savoir commun sur les intentions des autres. Leur suivi n'exige aucun accord explicite préalable. La seule rationalité prêtée aux agents explique que les accords, précédents ou saillances sont reproduits s'ils ont été à l'origine d'une action efficace* » [Urrutiaguer et al., 2001 : 93].

La définition que donne Lewis de la convention reprend bien l'ensemble de son raisonnement et se base ainsi sur la réalisation de 6 conditions [Postel, 2003 : 143] :

« Une régularité R dans l'action ou les croyances est une convention dans une population P si et seulement si dans P les six conditions suivantes sont vérifiées :

- 1. Tous se conforment à R.*
- 2. Tous s'attendent à ce que tous les autres se conforment à R.*
- 3. Cette croyance que les autres se conforment à R donne à tous une bonne et décisive raison de se conformer soi-même à R.*
- 4. Il y a une préférence générale pour la conformité générale à R plutôt que pour une conformité un peu moindre que générale [...].*

⁶¹ Ce concept de *common knowledge* ou de savoir partagé a donné lieu à un certain nombre de critiques, mais de nombreux modèles de jeu reposent encore sur cette hypothèse.

5. *R n'est pas la seule régularité possible remplissant les deux dernières conditions. Il existe au moins une autre régularité R' telle qu'une croyance en le fait que les autres suivent R' donnerait à tous une bonne et décisive raison, pratique ou épistémique, de se conformer à R' [...].*

6. *Les conditions 1 à 5 font l'objet d'une common knowledge. [...] Cette connaissance commune peut être seulement potentielle. Elle assure la stabilité. »*

La convention lewisienne est fondamentalement arbitraire en ce sens qu'à côté de la convention R « en vigueur » existe d'autres issues collectives équivalentes par exemple R'. Le choix entre R et R' est donc tout à fait arbitraire dans un premier temps (cf. le célèbre exemple de la conduite à droite de Young). Par la suite, le processus de *common knowledge* se met en marche et entraîne une régularité de comportement à suivre R, convention sans cesse réaffirmée par ce processus auto-renforçant qui la rend de plus en plus stable : « *A partir du moment où il est probable que chacun suive R, il devient rationnel pour chacun de suivre R, et R se réalise alors effectivement* » [Postel, 2003 : 142]. Lewis parvient ainsi à démontrer le besoin pratique et logique de convention (sans lequel l'issue de la coordination resterait indéterminé), sa nature arbitraire (puisque R' conviendrait tout autant que R) et son efficacité au-delà de toute mesure coercitive (puisque ne résultant que de la rationalité des individus). L'analyse lewisienne de la convention se fonde ainsi d'une part sur l'idée que la coordination précède la convention : elle ne nécessite donc aucune explicitation et ne suppose donc pas l'existence d'un langage commun *préalable* à l'interaction ; et d'autre part sur le fait que la convention se maintient d'elle-même : elle procède directement de la rationalité des individus et ne nécessite donc pas de relation d'autorité et donc de coercition.

L'approche conventionnelle de Lewis semble donc fournir les outils à la science économique pour expliquer l'existence de règles collectives à partir des interactions d'individus égoïstes et rationnels, et ce sans l'aide d'une idée de Léviathan pour les y contraindre. Mais cette interprétation suppose de donner une portée politique à une théorie de philosophie analytique qui se voulait porter sur les fondements du langage. La théorie de Lewis se situe en effet sur le plan logique, dans un cadre qui exclut le temps, et la convention n'existe que parce qu'elle est dans l'intérêt des individus. Lewis s'inspire pourtant de Hume⁶² – qui se construit en opposition à la théorie du contrat social hobbesien selon lequel il faut faire émerger un ordre *ex nihilo*, en faisant « table rase » de ce qui précédait – et qui souligne plutôt « *la force de l'histoire qui tient ensemble les individus parce qu'ils ont intérêt à*

⁶² Voir Le Jallé [2012]

respecter les habitudes sociales communes qui les lient » [Postel, 2003 : 147]. C'est donc l'histoire qui chez Hume, donne vie à la convention : elle existe bien car elle est dans l'intérêt des individus mais cet intérêt bien compris ne peut provenir que de leur histoire commune, c'est elle qui leur donne la possibilité de se comprendre. Chez Hume, « *l'ordre naît de la coutume. Il n'est pas le fruit d'un calcul mathématique situé hors du temps* » [Ibid.]. Ainsi, lorsque Lewis définit la convention dans les termes de la théorie des jeux, il intègre le concept de Hume – qui s'inscrit pourtant pour ce dernier dans l'histoire – dans l'univers néoclassique que nous avons déjà décrit aboutissant ainsi à une sorte d'incohérence. En somme, « *en ne retenant que l'aspect rationnel des individus, Lewis se coupe inévitablement de ce qui peut expliquer la genèse et le fonctionnement des conventions* » [Postel, 2003 : 147-148].

La convention de Lewis existe donc par oubli des origines, de plus le cadre logique dans lequel elle est définie ne permet pas de se poser la question de son émergence. Or dans un souci de compréhension des facteurs de pérennité des règles, identifier les raisons qui ont à l'origine présidé à leur choix semble fondamental. La théorie des jeux répétés et évolutionniste est venue introduire une variable temporelle au sein des jeux pour tenter d'appréhender les conditions de naissance et d'évolution des conventions. Mais nous l'avons vu dans le chapitre précédent, elle souffre par ailleurs des limites inhérentes aux approches adoptant les hypothèses du modèle d'équilibre général – même affaiblies – et plus largement, une vision du monde en termes d'équilibres. De plus, il semble difficile en pratique de se priver, non pas uniquement de la notion de temporalité, mais de celle d'Histoire (celle qui ne procède pas de la simple répétition d'un jeu ou d'une loi d'évolution particulière) ni d'ailleurs de se contenter de la notion d'intérêt bien compris pour expliquer l'existence des conventions.

2. Aux origines de l'interprétation : l'analyse conventionnelle de Keynes

Avant de présenter la théorie des conventions dans sa forme interprétative, il nous faut d'abord présenter succinctement les développements théoriques qui ont rendu possibles ces nouvelles réflexions⁶³. Elles prennent en effet appui sur l'analyse keynésienne qui développe une théorie du comportement rationnel en contexte d'incertitude et qui mobilise pour cela la notion de convention, de façon plus indirecte et dans une optique différente de celle de Lewis présentée précédemment.

⁶³ Voir notamment Postel [2003] et Batifoulie [2001] pour une présentation critique plus détaillée du raisonnement et de la démonstration de Keynes quant aux notions de coordination et de convention.

L'analyse keynésienne n'est pas à proprement parler une théorie des règles ou des conventions mais elle va permettre par ses conclusions, de remettre en cause certains postulats de la théorie de l'équilibre général et par là même d'ouvrir la voie au développement de nouveaux points de vue au sein des sciences économiques et notamment dans le champ de la prise de décision en contexte d'interaction. Keynes se situe tout d'abord sur un plan pratique en refusant de concevoir l'univers économique comme un système idéal et hors du temps (dénué d'incertitude) qui serait régi par des lois naturelles. Pour lui, adopter l'hypothèse d'un futur calculable mène forcément à une interprétation fausse des comportements que l'on adopte sous la nécessité d'agir [Postel, 2003 : 168]. C'est cette vision pragmatique qui le conduit à remettre en cause cette vision du futur dénuée d'incertitude où tous les agents connaissent tous les états du monde possibles et peuvent alors former leurs anticipations et donc leurs décisions de façon purement rationnelle : « *S'opposant à une telle approche, Keynes reconnaît que personne ne connaît l'ensemble des événements susceptibles d'affecter sa décision. [...] Alors l'incertitude ne peut plus être réduite à un calcul de probabilités sur un ensemble donné d'états de la nature, mais doit être considérée comme radicale* » [Chasserant et Thévenon, 2001 ; 54].

Une telle vision de l'incertitude qui est maintenant radicale, suppose – au-delà d'amender l'hypothèse de rationalité classique (de paramétrique à stratégique par exemple) – un changement de conception des fondements de la prise de décision dans l'incertain. C'est en étudiant les mécanismes de prise de décision sur les marchés financiers que Keynes démontre le grand décalage pouvant exister entre les anticipations conventionnelles des agents et la réalité. Dans l'univers keynésien, cette conclusion est lourde de conséquences puisque ce sont ces anticipations qui vont déterminer le degré de financement de l'investissement, qui lui-même permettra ou non d'atteindre le plein-emploi dans l'économie. Il faudrait donc pouvoir stabiliser l'investissement à un niveau suffisamment élevé pour permettre le plein-emploi et ce par le biais de règles « *permettant de remettre le jugement « raisonnable » de l'entrepreneur au centre de l'économie, en lieu et place du jugement conventionnel des marchés financiers* » [Postel, 2003 : 168]. Il s'agit donc, pour parvenir à l'état souhaitable de l'économie, d'encadrer son fonctionnement selon des règles choisies qui permettraient de stabiliser le financement futur des investissements par des anticipations plus ancrées dans la réalité, et non plus uniquement sur les prévisions faites sur le marché financier et qui sont de nature conventionnelle. Il s'agit là d'une conclusion importante qui donne assise à une autre façon d'appréhender le futur et donc l'incertitude.

Il faudrait en effet prendre en compte une forme de rationalité pratique, « raisonnable » et qui se fonderait sur la capacité de jugement de l'individu, plutôt que sur l'observation qu'il peut faire des lois générales censées régir le monde présent et futur : « *c'est un mode logique d'approche de la réalité, prenant pleinement acte de notre incapacité à tout connaître* » [Postel, 2003 : 170]. Le jugement de probabilité que l'agent fait du futur devient un « *degré de croyance rationnel* » obtenu par induction à partir d'une connaissance certaine d'une partie de la réalité » [Ibid.]. Keynes opère donc là un changement très important en prenant en compte et en faisant dépendre la rationalité d'une décision du degré de congruence entre les anticipations et la réalité. Et ce degré de congruence dépend lui de la capacité d'analyse propre à chaque individu, de la pertinence de la représentation qu'il se fait de la réalité. Il y a là un déplacement qui se fait entre la valorisation de la rationalité de l'acteur par la prévisibilité des événements qu'il établit à partir de lois formelles vers sa capacité à interpréter une réalité future en fonction de divers facteurs, le « poids de l'argument » notamment. C'est cette dernière notion qui représente l'ancrage pratique de la rationalité keynésienne puisque l'acteur ne se fonde plus sur la certitude de la réalisation d'un état du monde ou sur des probabilités calculables de cette survenance, mais bien sur des probabilités auxquelles il prête lui-même un poids en fonction des informations partielles dont il dispose. C'est donc dans le rapport pertinent à la réalité établi de façon subjective par chaque acteur que se fonde l'idée de rationalité chez Keynes : « *Par l'idée de rationalité, Keynes ne vise pas des facultés de logique formelle liées à des capacités déductives, il cherche au contraire à mettre en lumière la rationalité de l'induction. C'est dans sa capacité à comprendre la situation d'action que l'individu fait preuve de sa rationalité* » [Postel, 2003 : 172].

L'autre étape du raisonnement de Keynes se fait par la reconnaissance des relations d'interdépendance entre ceux-ci, élément marquant fortement les anticipations des agents dans un cadre toujours imparfait d'accès à l'information et qui rend donc le recours aux règles indispensable aux individus pour se repérer. Nous revenons ainsi à la nature conventionnelle des jugements opérés sur le marché financier et qui conditionne fortement l'état futur de l'économie par le biais du niveau d'investissement (taux d'intérêt et rendement escompté des actions). Le problème étant qu'en contexte d'incertitude radicale, va émerger – en réponse à l'interdépendance des individus et au manque d'information – une logique « mimétique » sur le marché financier et qui consiste à arrêter son jugement sur celui des autres. Cette logique mimétique est problématique puisque fondée sur un jugement formé dans un contexte d'ignorance généralisée où chacun suit à l'aveugle ce qu'il pense que les autres vont faire.

C'est donc la convention qui arrête la crise mimétique en focalisant les anticipations sur un point particulier. Keynes ajoute que cette convention se forme essentiellement sur l'hypothèse que l'état des affaires qui prévaut aujourd'hui perdurera indéfiniment à moins qu'il existe des raisons précises de penser le contraire (convention de « continuité » ou de « normalité ») [Postel, 2003 : 183].

Le jugement conventionnel se fonde donc sur le comportement de conformité à la majorité de l'individu et la convention ainsi formée repose sur une vision prêtant au futur les mêmes caractéristiques que le présent qui perdureront sauf événement connu qui les modifierait. Or, sur le marché financier, l'investissement dépend d'une part du niveau du taux d'intérêt, relativement stable⁶⁴, d'autre part du rendement escompté des actions qui lui, est sujet à de brusques retournements. En effet, n'étant pas reliée à une norme commune pertinente, la convention financière ne sera pas considérée comme stable par les agents qui modifieront alors leur jugement en fonction de chaque nouvel événement, la faisant évoluer sans cesse. Le comportement spéculateur des financiers professionnels (qui pourraient de par leurs connaissances contribuer à une vision de long terme et donc stabilisatrice de la convention financière) conduit à devancer ces tendances pour en tirer parti (c'est là le rôle aggravant des spéculateurs qui est souligné). Dans l'univers keynésien où l'investissement joue un rôle fondamental, les déterminants de l'incitation à investir ainsi mis en évidence soulignent la nature problématique du comportement des agents et du système économique dans lequel il s'inscrit. *« Son analyse du fonctionnement des conventions montre en effet une disjonction entre « rationalité » et « raison ». [...] Ainsi, les problèmes rencontrés par le système marchand pour assurer en permanence le plein emploi sont directement liés à la disparition du mode de raisonnement pratique »* [Postel, 2003 : 190].

C'est de là que découle pour Keynes le besoin de règles qui permettraient de replacer l'entrepreneur au centre des décisions économiques car lui est ancré dans le réel et peut donc émettre un jugement « raisonnable », à la différence du financier dont il dépend pour le financement de son activité. Cette opposition entre l'entrepreneur et le financier vient du fait que le premier se situe dans un temps « pratique », réel et dans lequel ses décisions sont irréversibles, tandis que le second ne prend justement pas de décisions irréversibles pour palier à l'incertitude fondamentale de l'avenir. C'est donc un certain rapport de force que Keynes met ici en évidence et qui est défavorable au plein emploi. Ainsi, les conventions en

⁶⁴ « L'opinion dominante croit que le taux d'intérêt s'ajuste automatiquement, de sorte que le niveau établi par convention est considéré comme ancré en des fondements objectifs beaucoup plus résistants qu'une convention » [Postel, 2003 : 184].

vigueur, toujours arbitraires, peuvent ici aussi mener à un résultat sous-optimal en termes de justice ou d'efficacité. C'est alors le rôle des règles que de venir corriger ce dysfonctionnement en se basant sur des données réelles et objectives et non sur des conventions arbitraires qui peuvent être inefficaces ou injustes. « *Keynes montre [...] que le fonctionnement de l'économie dépend des règles que l'on choisit. Il décrit un univers dans lequel le système ne préexiste pas à l'action concrète des individus, mais naît au contraire de cet enchevêtrement d'actions, qui produisent elles-mêmes des conventions. Le système que décrit Keynes est un système de règles [...] émergeant de l'interaction de nombreux individus* » [Postel, 2003 : 192]. Il s'oppose en cela à la tradition hobbesienne pour laquelle le système doit être construit sur la logique et non sur la raison pratique et ainsi « *à l'idéal moderne d'une gestion politique « rationalisée » sur le modèle d'un mécanisme* » [Ibid.]. Toutefois, Keynes prête à l'Etat, ou à l'économiste qui le conseille, un point de vue surplombant le système, qui leur permettrait de faire un choix éclairé sur les règles à édicter pour le bon fonctionnement du système (ce qui semble par ailleurs en contradiction avec la vision pragmatique qu'il propose de l'économie). La question du processus menant au choix de la règle et à sa définition reste donc posée.

Les réflexions de Keynes ici présentées ont constitué le point de départ de l'économie des conventions, un courant relativement nouveau au sein des sciences économiques et très principalement français, dont l'objet est d'offrir une autre manière d'appréhender l'économie par le biais de l'étude du rôle et de la dynamique des règles et conventions de coordination. Il s'appuie pour ce faire sur les développements théoriques de la notion de convention de Lewis et raisonne en contexte d'incertitude radicale comme mis en évidence par Keynes, mais introduit une différence fondamentale avec ceux-ci – toutefois rendue possible par l'analyse de Keynes sur le comportement des agents et par la réintroduction d'une forme de raison pratique – : la nature de la rationalité prêtée aux agents qui devient *procédurale* (limitée). C'est l'introduction de cet autre type de rationalité qui va permettre de rendre compte de l'existence des deux niveaux de règles présentés en introduction de cette deuxième partie : les règles régulatrices, comme la convention de Lewis ; et, en amont, les règles constitutives. C'est la prise en compte de ces dernières et les développements théoriques qui en découlent qui fondent notamment la particularité de l'économie des conventions (EC).

II. Les apports d'une approche interprétative des conventions

C'est donc par l'étude des conventions, initiée par Lewis dans les années soixante, que l'idée de règle a pu être réintroduite dans le champ de l'analyse économique, dont elle était

jusqu'à présent exclue car ne pouvant être pensée dans le cadre de l'univers Arrow-Debreu. C'est avec l'introduction de la rationalité procédurale qu'une analyse de la convention qui ne se formulerait pas uniquement en termes d'efficacité et de préférence pour la coordination a été rendue possible. Elle permet par ailleurs de s'émanciper de l'opposition traditionnelle entre holisme et individualisme méthodologique en adoptant une approche « holindividualiste » qui reconnaît l'importance du collectif pour expliquer le comportement des agents. Cette reconnaissance autorise alors une interrogation sur les différentes visions possibles de ce collectif et donc une valorisation de la diversité. En ce sens, la convention de Lewis n'est qu'un mode de coordination parmi d'autres. C'est le parti pris par l'EC que de rendre compte de ces modes alternatifs de coordination des comportements à côté des prix ; la convention est alors appréhendée comme un type particulier de règles. La particularité des règles étant selon ce courant théorique, d'être incomplètes, les agents pourront mettre en œuvre leur vision du collectif (les modèles d'évaluation) pour les interpréter et leur donner sens. Il en découle une reconnaissance du politique, de la nature normative des jugements ainsi faits et donc de la nature fondamentalement négociée au cours du temps des règles, et révélatrice d'une pluralité des façons de juger (économies de la grandeur) (1.). Tous ces éléments, qui forment une nouvelle façon d'appréhender l'économie, permettent d'appréhender la dynamique des règles sous un angle nouveau. En faisant dépendre celle-ci d'une logique consensuelle d'une part et conflictuelle d'autre part, l'EC, par le biais des économies de la Grandeur, a permis une réintroduction de la notion de conflit comme force fondamentale du changement des règles et au-delà des modèles d'évaluation. La prise en compte du conflit rouvre l'analyse aux questions de conflit d'intérêts et de valeurs, ouvrant ainsi la voie à la définition d'une théorie conventionnaliste du pouvoir (2.).

1. Rationalité procédurale, représentations et pluralité du normatif

Les tenants de l'approche des conventions ont d'abord adopté une hypothèse de rationalité procédurale pour sortir du domaine de la rationalité standard ou limitée sur le mode NEI (Nouvelle Economie Institutionnelle). Ils ont ensuite cherché à établir la nature profondément incomplète des règles, fondement du processus d'interprétation des agents qui sont maintenant capables de concevoir le collectif. Dans ce cadre, la règle devient un construit ponctuel et interprétable qui donne lieu, face à la diversité des individus, à la reconnaissance d'une pluralité des modèles et des représentations du collectif.

1.1. Une hypothèse de rationalité procédurale ou la prise en compte des limites cognitives des agents

Le critère de maximisation de l'utilité qui fonde la rationalité en théorie standard prête des capacités cognitives démesurées aux agents. L'*homo economicus* connaît tous les états du monde possibles et adopte le comportement qui le mènera à maximiser son utilité. Cela suppose donc que les agents soient capables de déterminer l'action optimale, à partir d'une connaissance parfaite de la réalité, par le biais d'un recueil et d'une analyse de toute l'information disponible et ce grâce à un calcul infiniment complexe, digne des programmes les plus sophistiqués. Ce type de rationalité idéale est qualifiée de substantielle (substantive) et suppose que les agents ne se fondent dans leurs actions que sur le critère de maximisation ; autrement dit peu importe le processus de délibération interne qui mène au choix, ou les moyens mobilisés pour arriver aux fins poursuivies. L'analyse orthodoxe a certes amendé cette conception de la rationalité suite aux premiers travaux d'H.Simon sur la rationalité « limitée » (*bounded rationality*), dont les travaux de Williamson sur l'organisation et la règle hiérarchique présentés *supra* (cf. Chapitre 1, II.) sont un bon exemple. Ce concept de rationalité limitée prend en compte certaines limites cognitives des agents en reconnaissant qu'ils ne disposent « *ni de l'information ni des capacités de calcul nécessaires pour pouvoir maximiser une fonction d'utilité* » [Biencourt *et al.*, 2001 : 198]. Dans ces conditions, dans l'incapacité de trouver la solution optimale, les individus se contentent d'une solution *satisfaisante*. Il s'agit donc toujours d'une rationalité maximisatrice mais limitée par un environnement complexe. Se sont alors développés dans cette lignée, certains modèles visant à intégrer les coûts de recherche de l'information et les coûts de calcul dans les modèles d'optimisation. Ces modèles, qui constituent la théorie du *search*, ont donc pour objet de quantifier les limites cognitives de l'individu ; ils maintiennent ainsi la rationalité limitée dans le domaine de la rationalité calculable.

C'est justement ce qui a poussé Simon à abandonner son concept de rationalité limitée – « [il] *s'oppose à cette tentative en dénonçant son irréalisme qui consiste à prêter aux individus des capacités de calcul identiques, sinon supérieures, à celle du modélisateur* » [Postel, 2003 : 204] – au profit de celui de rationalité « procédurale ». C'est à partir de 1976 que Simon développe cet autre type de rationalité, qui se fonde plus sur le processus qui mène au choix que sur le choix lui-même. Un comportement n'est plus considéré comme rationnel parce qu'il va atteindre un but donné sous certaines contraintes mais parce que le processus de délibération qui va mener au résultat est pertinent : « *une décision n'est pas choisie parce qu'elle est la meilleure en termes de résultat [...], mais parce qu'elle est issue d'un processus*

de délibération et de réflexion approprié » [Biencourt *et al.*, 2001 : 197]. Il s'agit donc ici de comprendre la manière dont les individus se représentent leur environnement – vision forcément partielle et subjective – et dont ils l'interprètent à l'aide de leurs capacités cognitives propres pour aboutir à une décision. C'est ce processus de délibération qui doit être « rationnel », celui qui mène à se forger une représentation adéquate : « *Lorsque l'environnement est plus complexe, que l'individu ne peut pas tout savoir, une détermination externe objective n'est plus possible [...]. [C'est] l'ensemble des procédures cognitives qui permettent à l'individu de ramener une situation complexe à une alternative décidable [qui] constitue le cœur de sa rationalité* » [Postel, 2003 : 206].

Dans un univers complexe et incertain où les agents interagissent à partir de capacités cognitives limitées, le recours aux connaissances des autres devient indispensable. L'individu doit alors rechercher dans cet environnement des repères collectifs, formés progressivement au cours de l'histoire et qui cristallisent des connaissances collectives : « *ces éléments « cognitifs collectifs » sont situés dans le temps et dans l'espace social* » [Postel, 2003 : 207]. La coordination des actions individuelles ne peut se faire sans un cadre commun, à la fois contraignant leurs choix et conditionné par ces choix. Le marché qui a longtemps été considéré comme le seul moyen de coordonner les acteurs ne fait pas exception à ce principe : il présuppose lui aussi l'existence d'un cadre commun et de règles qui le définissent et l'encadrent. Ainsi, le marché devient un mode de coordination parmi d'autres et qui lui aussi, se fonde sur un ensemble de règles constitutives : « *Faire apparaître les règles (conventionnelles ou non) au fondement du marché ouvre une interrogation sur la pluralité de modes de coordination. Ces ensembles de règles, qui structurent les interactions des agents ou définissent les règles du jeu, sont communément appelées « institutions ». Le marché, en tant qu'ensemble de règles, est donc une institution, mais ce n'est qu'une institution parmi d'autres* » [Biencourt *et al.*, 2001 : 201]. Ainsi, les institutions sont vues comme un système de règles qui structurent les interactions des agents, elles s'apparentent donc à des dispositifs de coordination et ce sont elles qui sont étudiées au sein de l'EC : « *l'observation est focalisée sur ce que l'on peut appeler de façon générique des **dispositifs de coordination** (allant de la borne fontaine d'eau en Afrique à des expositions de photographies d'art ou à des normes d'affectations contrôlées)* » [Eymard-Duvernay, 2006 : 13].

Il s'agit donc d'expliquer l'action économique à partir de règles et de normes d'application non plus préexistantes et donc exogènes mais bien d'analyser leur émergence

« *en les appréhendant comme autant de repères créés et modifiés dans et par l'action* » ; en d'autres termes, de rendre compte « *de la manière dont les individus s'accordent sur ces règles et conventions, et les mettent en place* » [Postel, 2003 : 209]. C'est donc bien un autre rapport au collectif qui se dessine ici et qui va fonder une autre particularité du courant de l'économie des conventions : le dépassement de l'opposition entre holisme et individualisme méthodologique. Ces deux méthodes traditionnelles d'explication en sciences sociales sont considérées comme réductrices par ce courant en ce que « *toutes deux visent à systématiser et réduire la complexité du comportement des acteurs* » [Postel, 2003 : 211, l'auteur souligne]. En effet, la première n'explique le comportement individuel et collectif que par les normes, les contraintes du social dans lequel l'individu est en quelque sorte prisonnier ; la seconde ne reconnaît comme pertinent pour l'analyse des comportements, que le niveau individuel car il ne se fonde que sur la rationalité. Le courant conventionnaliste se départit clairement de l'approche holiste puisqu'il ne reconnaît pas que des objets collectifs puissent avoir des objectifs ou des intérêts (principe de « Popper-Agassi ») et se positionne ainsi d'office dans le champ de l'individualisme méthodologique. Toutefois et comme mentionné plus haut, ce courant se donne pour objectif de dépasser cette opposition, ce qui va aboutir à une conception renouvelée de l'individualisme : d'une part, la rationalité individuelle est de nature procédurale et d'autre part, le rôle des structures collectives y est souligné. C'est en fait l'interaction constante et réciproque entre ces deux niveaux que l'analyse conventionnaliste, dans un souci de pragmatisme, tente de prendre en compte : « *Il s'agit de maintenir explicitement un lien réciproque entre ces cadres, qui structurent les interactions ; et l'action des individus, qui rétroagit sur ces cadres collectifs* » [Postel, 2003 : 211].

L'adoption d'une hypothèse de rationalité procédurale et d'un individualisme méthodologique renouvelé rouvre l'analyse de ce lien réciproque à des phénomènes relevant plus des représentations politiques, des jugements de valeur, des représentations du monde... Il semble en effet difficilement contestable d'une part que les individus mobilisent des valeurs, jugements et une certaine idée de la justice et d'autre part que cette mobilisation doit pouvoir se lire dans le résultat de l'activité entreprise par ces individus : « *Le politique transparaît dans la description de collectifs conduits par des valeurs normatives* » [Biencourt et al., 2001 : 208 et 210]. Autrement dit, « *si les règles sont des supports de visée éthiques, alors l'action qui les modifie est elle-même porteuse de cette dimension et il convient de l'intégrer dans la représentation du comportement de l'acteur* » [Postel, 2003 : 222].

De ce lien réciproque – la règle influence l'acteur qui par son action l'influence en retour – et de l'introduction du « politique » pour l'analyser, découle une vision normative de la règle en ce sens qu'elle suppose une visée éthique. C'est bien pour rendre compte de cet élément que l'EC dote ses agents d'une rationalité procédurale. Celle-ci permet en effet de prendre en compte, par le biais de l'importance accordée au processus de choix, le fait que ce sont les agents qui donnent un « sens » aux règles auxquelles ils sont confrontés, et ce à partir de leur propre point de vue : *« les individus, en construisant leurs modalités d'action, interrogent le sens des règles. [...] Et ce sens est essentiellement social [...] c'est-à-dire qu'il est partagé par une société, entendu comme un collectif, engagé dans une action commune. En d'autres termes, ce sens est politique. [...] L'efficacité peut s'apprécier selon différents critères, véhiculant des représentations sur le monde »* [Biencourt et al., 2001 : 211-212]. De cette hypothèse découlent d'ailleurs aussi certaines conséquences pour le chercheur. D'abord, comprendre les comportements individuels en interaction suppose de prendre en compte les valeurs qu'ils sous-tendent, de ne pas les négliger ou les reléguer en dehors de l'analyse économique. Ensuite, ce qui est valable pour l'objet étudié l'est aussi pour l'observateur : il n'est pas neutre et le regard qu'il porte ne peut être dénué de représentation normative.

L'EC affirme donc le fondement négocié des conventions. Celles-ci ne naissent pas naturellement d'une nécessité logique mais sont le produit d'une délibération entre les Hommes qui se joue dans le temps : la convention a un caractère négocié, historique. C'est là un atout important de la théorie des conventions que de réintégrer l'histoire (bien que certains critiques puissent être énoncées, cf. *infra* II., 3.). Ainsi, nous le verrons, l'économie des conventions permettra également de s'interroger sur les sources – consensuelles ou conflictuelles – du changement de ces différents dispositifs de coordination. Il manque toutefois un lien fondamental pour expliquer le mécanisme par lequel cette influence réciproque pourrait opérer. C'est là le rôle de l'interprétation opérée par les agents face à la nature fondamentalement incomplète des règles, qu'elles soient ou non de nature conventionnelle.

1.2. De l'incomplétude des règles, fondement de l'interprétation

La règle a ainsi été réintroduite en économie par le biais de la convention. En effet, au-delà des deux types de règles considérées par l'économie traditionnelle qui sont (i) la règle-contrat : la coordination sur le marché se fait par la fixation d'un prix qui permet l'échange : c'est un contrat qui encadre le comportement des individus et qui peut donc s'apparenter à une règle ; et (ii) la règle-contrainte qui est une norme juridique stricte assortie de sanctions ;

l'EC insiste sur l'existence d'un troisième type de règle, de nature conventionnelle. Dans cette optique, la règle conventionnelle de l'EC ne diffère guère de la convention telle que définie par Lewis. Elle est suivie inconsciemment par les agents, elle va de soi et l'on ne se préoccupe pas de savoir d'où elle vient. Sa formulation est ainsi floue et n'a pas d'assise officielle, son non-respect n'est donc pas assorti de menace explicite de sanction (peu importe la nature de la sanction, qui peut être formelle, informelle, explicite ou implicite, l'important réside dans le fait que la menace soit toujours possible [Batifoulier et De Larquier, 2001a : 12]. Elle est un simple moyen qui permet la coordination ; ainsi, son contenu importe peu : elle est fondamentalement arbitraire. La définition d'une règle conventionnelle répond ainsi à la réunion de ces quatre critères : le vague de sa définition, son origine obscure, son caractère arbitraire et une absence de sanction juridique lors de son non-respect [Biencourt *et al.*, 2001 : 213].

La règle conventionnelle ne peut toutefois prendre sens qu'au sein d'un collectif puisqu'elle dépend de points de repère communs. De plus elle découle de la volonté des agents de se coordonner et donc d'une volonté de s'inscrire dans le collectif. Dans l'analyse de Lewis, qui raisonne en information complète, la règle, la convention, ne peut être que complète. L'hypothèse de rationalité illimitée et de *common knowledge* permet à chacun de connaître l'application à donner à la convention, chacun le fera donc rationnellement car sinon la coordination – qui rappelons-le est dans leur intérêt – n'aura pas lieu. La préférence pour la conformité fait que la convention continuera d'être suivie tant que tout le monde en fera autant ; elle existe et perdure grâce à son efficacité et non à cause d'un principe normatif à respecter inconditionnellement l'action des autres. Néanmoins, les critiques formulées au principe de force du précédent, principe supposant une histoire commune aux agents soumis au problème de la coordination, soulignent qu'il ne suffit pas à expliquer le fait que la convention se perpétue dans le présent : « *La règle conventionnelle de Lewis reste incomplète* ». Par ailleurs, la notion de point focal de Schelling suppose une certaine « imagination » de la part des agents puisque, n'ayant pas d'histoire commune à laquelle se référer pour décider de l'issue à choisir, ils doivent se représenter ce que les autres vont faire. « *La règle conventionnelle signifie interpréter le collectif dans lequel s'insèrent les acteurs* » [Batifoulier et Thévenon, 2001 : 223]. Le même raisonnement peut être tenu pour la règle-contrainte : elle est fondamentalement incomplète. Il s'agit là d'une évidence en droit sinon la jurisprudence n'existerait pas. En effet, le législateur ne pourra jamais prévoir tous les cas d'espèces auxquels la règle de droit s'appliquera ; aussi, il se contente d'en énoncer le principe général. Il incombera ensuite au juge d'en donner une interprétation qui fera « sens »,

en fonction de l'espèce et de ce qui lui apparaîtra comme « juste »⁶⁵ et « légitime »⁶⁶. « *Le caractère général de la règle apparaît borné par le particulier de la situation. La règle est donc incomplète, et la connaissance de la règle ne dispense pas de s'interroger sur les modalités de son application légitime* ». [Ibid., p. 223]. De même, la règle-contrat ne pourra jamais prévoir toutes les modalités auxquelles elle sera confrontée et qui seront fonction de son environnement futur, radicalement incertain. Par ailleurs, comme le démontre la théorie des contrats et bien que raisonnant en univers stratégique [Ibid., p. 224], la conclusion d'un contrat suppose que les contractants « *mobilisent des façons de juger qui interviennent au niveau des représentations et non des comportements. Ils font donc appel à des principes normatifs de jugement, en interprétant l'environnement du contrat* ».

Si l'on considère qu'une règle n'existe jamais seule et qu'elle est elle-même tributaire d'autres règles pour être interprétée, comme c'est le cas de l'EC et de Reynaud [1992, 1996, 2001]⁶⁷, alors son incomplétude devient irréductible. La règle n'existe qu'au sein d'un *système de règles*. Ainsi, la règle donne le principe mais ne donne pas la solution. Il faut pour la trouver s'interroger sur son « sens » en l'interprétant et « *cette interprétation se dévoile au moment où la règle est appliquée* » [Batifoulier et Thévenon, 2001 : 225]. Elle se fait selon le principe de l'interprétation mutuelle de la partie et du tout, provenant de l'herméneutique (définie comme une théorie de l'interprétation des signes comme éléments symboliques d'une culture), principe ayant permis le déchiffrement par Champollion de la fameuse pierre de Rosette. Interpréter consiste à redonner un sens à l'objet à interpréter, identifier sa visée mais aussi son « objectivité » c'est-à-dire « *la réalité de laquelle [il] rend compte* » [Ibid.]. Deux dimensions interagissent en pratique pour pouvoir interpréter une règle :

- (i) l'explication, qui relève de l'objectivité en ce sens que l'on cherche à lister les relations causales, comme en sciences physiques ; et

⁶⁵ Ainsi, Dworkin [1996 ; dans Batifoulier et Thévenon, 2001 : 223] constate que le juge peut être confronté, lors des cas difficiles (non prévus par la règle de droit), à un dilemme. En effet, comme il n'existe jamais de « *règle toute faite permettant de résoudre les conflits* », le juge se devra de choisir entre devenir « hors la loi » ou « faire la loi ». Dworkin constate que très souvent le juge échappe au choix en se référant à des principes de jugement communs à l'ensemble de l'institution judiciaire. Il interprète ainsi la règle de droit en fonction de l'espèce et en cohérence avec les jugements rendus précédemment par ses pairs. C'est cette cohérence « *qui permet de dire que le jugement est « juste »* ».

⁶⁶ L'exemple donné par Batifoulier et Thévenon [2001] illustre très bien ce concept. L'obligation de s'arrêter au feu rouge est inscrite dans la loi et des sanctions sont prévues pour le contrevenant. Cependant, si l'on transporte à l'hôpital sa femme sur le point d'accoucher, les gendarmes dont le rôle est pourtant de faire respecter la loi, nous laisseront peut-être passer, pour peu qu'il leur paraisse *légitime* de le faire au vu de la situation.

⁶⁷ Dans Batifoulier et Thévenon [2001 : 225].

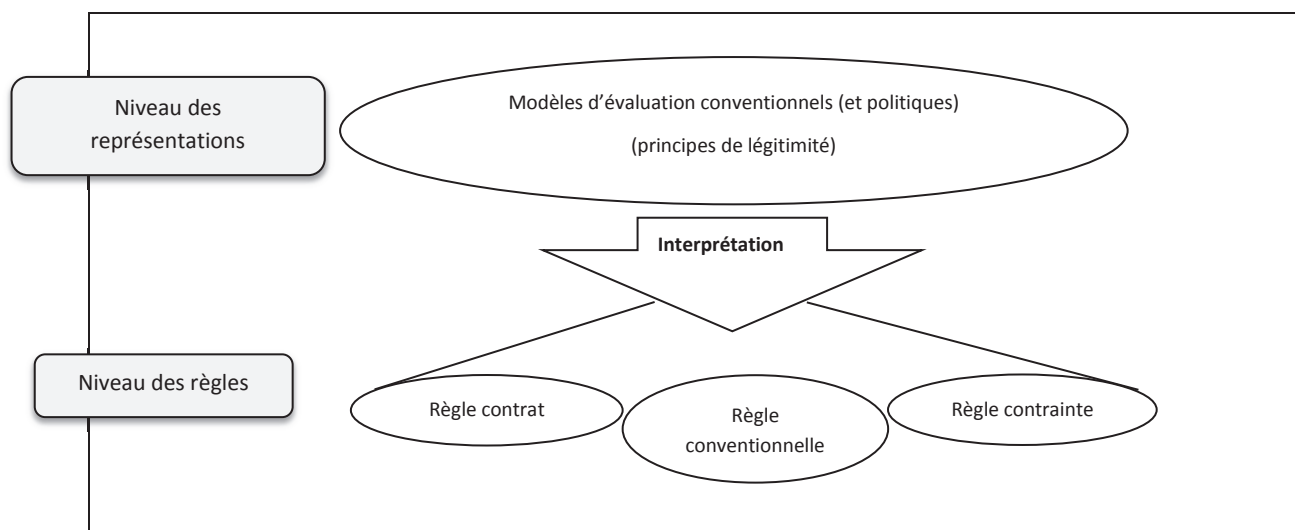
- (ii) la compréhension, qui relève de la subjectivité en ce sens que l'on cherche à lister les motivations, les raisons d'agir et les représentations qu'elles sous-tendent, comme en sciences humaines.

Pour réussir à interpréter une règle, il faut que le système de règles auquel on se réfère pour ce faire soit de nature différente, sinon l'interprétation ne donnera lieu qu'au remplacement d'une règle par une autre et ainsi de suite à l'infini. Il faut en d'autres termes que « *l'objet interprété et l'objet interprétant ne soient pas de même nature* » [Ibid., p. 228]. C'est ce que propose l'EC en distinguant deux niveaux : celui des règles, qui gèrent les comportements ; et celui des modèles d'évaluation, qui gèrent les représentations. Ces modèles d'évaluation sont des principes normatifs qui servent de référence pour interpréter la règle et lui donner sens, « *on ne peut comprendre les règles sans ce second niveau* » [Ibid.].

Ces modèles d'évaluation sont comme des « *accords implicites quant à la manière d'évaluer les biens, les personnes, les événements...* » [Biencourt et al., 2001 : 216] ; « *ils reflètent les valeurs que le système consacre* » [Baron et Isla, 2006 : 370]. Ce concept constitue le fil rouge des travaux se revendiquant d'une approche interprétative des conventions et est mobilisé dans des analyses aux objets très différents ; Baron et Isla [2004, 2006] par exemple le mobilise pour analyser les différentes conventions d'accessibilité à l'eau potable dans les grande métropoles d'Afrique Sub-saharienne. Les modèles d'évaluation interviennent également à tous les niveaux d'analyse, du plus local au plus général. Ces « *principes supérieurs communs* » (Boltanski et Thévenot), « *représentations collectives* » (Favereau, Orléan), « *modèles de jugement* », « *d'évaluation* » (Eymard-Duvernay), ou « *contextes communs d'interprétation* » (Salais) se caractérisent par leur nature conventionnelle. Les modèles d'évaluation sont en effet d'origine incertaine ; arbitraires (il n'existe pas qu'un seul critère de jugement) ; vagues (ils ne sont révélés explicitement que s'il y a conflit « ouvert »⁶⁸) ; et non forcément garantis par des règles de droit. Ces principes supérieurs communs sont donc considérés comme des conventions au sens de l'EC et il en découle que toute règle (conventionnelle ou non) est fondée à partir de conventions.

⁶⁸ Le conflit peut en effet être larvé, donc caché, ces principes ne sont donc révélés qu'en cas de conflit « ouvert » (cf. *infra* Chapitre 3, II. et III.).

Figure 1: Règles et modèles d'évaluation conventionnels de l'EC



Source : inspiré de Biencourt et al. [2001 :217].

La figure ci-dessus permet d'illustrer la distinction fondamentale établie par l'EC entre le niveau des règles et le niveau des représentations, ce dernier étant d'une importance fondamentale en ce qu'il conditionnera, en fonction du modèle d'évaluation ou principe de légitimité mobilisé, l'interprétation que l'individu fera de ces règles. Ceci nous amène au point suivant qui traite justement de la pluralité de ces modèles d'évaluation conventionnels.

1.3. Pluralité des modèles et représentations du collectif

Avec l'introduction de la rationalité procédurale qui reconnaît les limites cognitives des individus, de l'incomplétude des règles et des modèles d'évaluation qui régissent en amont la représentation qu'ils se font du monde, l'EC insiste sur le caractère fondamental du processus d'interprétation. Ainsi, il existe lors de l'application de toute règle, une marge d'interprétation qui dépendra des modèles d'évaluation mobilisés pour ce faire. Or, s'il y a possibilité d'interprétation – processus fondamentalement propre à l'agent qui le met en œuvre et au modèle d'évaluation servant de référence – il y aura également risque de divergence dans l'interprétation et donc de conflit. C'est ce que se propose d'étudier le modèle des Economies de la grandeur en s'intéressant à la pluralité des interprétations possibles face au caractère fondamentalement incomplet des règles et qui se manifestent lorsque les agents entrent en interaction.

Le régime de coordination ainsi décrit par Boltanski et Thévenot [1991] repose tout d'abord sur des *principes de justice*. Ces principes se constituent peu à peu, au fil du temps et apparaissent ainsi à un certain moment comme « extérieurs » aux acteurs en ce sens qu'ils ne sont plus considérés comme étant ouverts à la discussion mais bien comme des référents

indiscutables. Ces principes de justice sont d'un niveau de généralité très important par rapport au particulier des situations auquel les acteurs sont confrontés pour résoudre le problème de la coordination. Aussi, ils seront mobilisés par les acteurs grâce aux *objets* qui les incarnent et les rendent alors manipulables à tous les degrés inférieurs de généralité. L'accord entre les acteurs, nécessaire pour mener à bien la coordination, va s'obtenir à travers l'*épreuve*. Au cours de cette épreuve, chacun justifiera sa position en référence au principe de justice qu'il valorise et des objets qui le représentent à travers une *montée en généralité* de la particularité de leur situation jusqu'au principe de légitimité valorisé. C'est cette montée en généralité qui est caractéristique de l'exercice de justification et c'est à travers elle que les acteurs vont justifier leur position pour tenter de convaincre : sont ici expliqués les principes sur lesquels va reposer la coordination.

A l'issue de cette épreuve émergent deux possibilités : soit il y a identité des principes de justice mobilisés par les acteurs et alors la coordination peut avoir lieu, soit ce n'est pas le cas, il y a un désaccord fondamental quant aux principes de justice qui doivent fonder la coordination, ils apparaissent comme inconciliables et alors la coordination ne pourra aboutir. C'est au cours de cette *dispute* que s'effectuera la montée en généralité et que l'on saura si ces principes sont conciliables ou non ; et c'est parce qu'elle intervient qu'est explicitée la nature de l'accord, qui resterait sinon implicite. Ainsi, pour que la coordination soit possible, il est nécessaire d'instituer des dispositifs spécifiques qui soient reconnus comme légitimes par les acteurs, c'est-à-dire cohérents avec les principes de justification mobilisés par chacun. Le modèle de Boltanski et Thévenot fait ainsi apparaître l'importance de la légitimité, de la perception de ce qui est équitable dans le processus de coordination et ainsi, de ce qui sera perçu comme juste ou non en référence à ces principes : « *les agents seront d'autant plus réticents à s'engager que l'action collective s'appuiera sur des principes favorisant démesurément l'un d'eux, donc fondamentalement inéquitables* » [Biencourt et al., 2001 : 215]. Ainsi, « *comprendre la coordination et la coopération, c'est insister sur le recours à une idée du bon ou du légitime pour qualifier l'issue de la relation. Les modèles d'évaluation ont donc inévitablement une qualification normative et peuvent être définis en termes de 'principes'* ». [Ibid., p. 220].

Dans un contexte où les individus ont des intérêts communs et doivent se contenter de se coordonner, il faut, pour trouver une solution à l'interaction, une définition préalable de ce qui est « bon », de ce qu'il est « bon » de faire. Lorsque l'on raisonne en univers orthodoxe, il n'existe qu'un seul critère normatif – celui de la maximisation. La « bonne » solution sur le

plan individuel est celle qui maximise l'utilité, et sur le plan collectif, celle qui répond au critère de Pareto de façon optimale. En univers stratégique également c'est la structure des gains qui jugera de la convention à adopter pour conclure l'interaction. La question du jugement ne se pose alors pas : la structure des gains seule suffit à chacun pour faire le « bon » choix, pas forcément le meilleur, mais celui qui permet de se coordonner⁶⁹. En fait, *« les individus privilégient une solution qui paraît satisfaisante, car elle repose sur des représentations croisées. [...] La solution est donc sélectionnée par la définition correcte du collectif »* [Batifoulier et Thévenon, 2001 : 231-232]. Dans un contexte de coopération, qui implique un conflit d'intérêts et où l'enjeu n'est plus simplement de se coordonner quelle que soit la manière, mais de réussir à s'entendre sur un équilibre qui favorisera forcément l'un des joueurs, le critère normatif de Pareto n'est plus d'aucune aide. La solution est ici de nature conventionnelle mais restera instable si le partage ainsi opéré n'est pas considéré comme « équitable » : à la fois efficace et acceptable. Ainsi, la règle conventionnelle ne suffit pas et il faudrait qu'elle soit soutenue par un critère normatif auquel on pourrait se référer, collectivement, pour la définition de ce qui est « équitable ». Cela suppose à nouveau une représentation du collectif qui pourra différer selon chacun, une pluralité des façons de juger. Ainsi, même en théorie des jeux les règles conventionnelles ne peuvent se passer d'une représentation du collectif : *« la règle doit être complétée par un jugement d'ordre normatif qui lui donne sens »* [Ibid., p. 237].

Cela est d'autant plus valable si l'on considère que le joueur est imbriqué dans un univers incertain où tout le monde raisonne « à l'aveugle » et qu'il doit essayer, autant que faire se peut, de le comprendre afin de pouvoir agir le mieux possible. Chacun se représentant le monde d'une façon propre, chacun jugera de ce qu'il y a de « bon » ou d'« équitable » de façon propre également. Ainsi le critère normatif de l'intérêt personnel ne peut à lui seul rendre compte de toutes les interactions et il faut reconnaître la pluralité des façons de juger et donc des modèles d'évaluation. Le modèle des économies de la grandeur met ainsi l'accent sur la pluralité des modes de coordination possibles et les fait dépendre des différentes visions du monde qu'entretiennent les acteurs, et de leur façon de les mobiliser et de les argumenter au cours de l'épreuve. C'est là tout l'intérêt d'un tel modèle : la reconnaissance d'une

⁶⁹ L'interprétation que font Batifoulier et Thévenon [2001 : 233] du critère de domination en risque d'Harsanyi et Selten [1988] (cf. jeu de la chasse aux cerfs, Chapitre 1) est la suivante : lorsque la solution de la coordination se fixe sur un équilibre sous-optimal au sens de Pareto, ce qui n'est pas rationnel, cela peut être expliqué par le degré de risque encouru. Ainsi le critère normatif de Pareto-optimalité qui définissait la « bonne » solution peut être remplacé par celui de la domination en risque. Ainsi, l'on peut *« rendre l'équilibre Pareto-optimal « mauvais », parce que trop risqué et l'équilibre dominant en risque « bon », parce qu'il tient compte de l'aversion au risque des joueurs »*.

pluralité des façons de juger, d'une pluralité des critères de légitimation et donc d'une pluralité des formes de coordination aussi valables les unes que les autres.

L'accord qu'il doit nécessairement y avoir sur ce qui constitue le « bon » et l'« équitable » doit donc précéder toute solution de coordination et fonde les différentes représentations du collectif. L'EC continue dans ce sens et suppose qu'en plus d'une certaine représentation du collectif, il existe une représentation du bien commun, de ce qui, pour chacun est perçu comme légitime, et ainsi pour tous comme acceptable. La capacité qu'ont les individus de s'interroger sur ce qui est de leur intérêt et d'arbitrer des valeurs, leur permet également de se représenter le collectif et d'opérer certains classements, non seulement entre différents choix possibles mais également entre différents critères d'évaluation : c'est ainsi que l'individu peut s'auto-imposer certaines contraintes pour la réalisation du bien commun qu'il valorise. La réalisation du bien commun, de ce qui est perçu comme légitime, est alors dans l'intérêt du collectif tel que l'agent se le représente, à la fois « bon » (efficace) et « équitable » (efficace et acceptable) Il existe donc également une pluralité de formes de biens communs. L'intérêt fondamental de l'introduction du concept de légitimité, qui fonde celui de bien commun, au sein des économies de la grandeur, est que cela permet de se poser la question de la durabilité d'un tel accord, de sa pérennité. Or, un accord durable ne pourra émerger que s'il existe une évaluation commune de la forme de bien commun à poursuivre. Dans le cas contraire, l'accord sera instable et potentiellement porteur de conflits ; les économies de la grandeur fournissent à ce propos une grille d'interprétation très utile puisque l'existence d'une pluralité de conception concernant le bien commun est au cœur de celle-ci.

La construction de ce modèle s'est faite à partir d'une observation pratique des sociétés occidentales et s'y cantonne pour l'instant, ce qui limite sa portée. Les auteurs ne prétendent toutefois pas que les six conceptions du « juste » qu'ils y observent et qui y font consensus (et fondant ainsi les différents biens communs) soient de nature universelle, bien au contraire. Les conceptions du juste, ou du bien commun, sont la base de la logique de justification, de la cité. Ces six conceptions du juste forment six cités différentes : la cité civique dont le principe supérieur est la représentativité et le collectif ; la cité domestique, basée sur la tradition ; la cité industrielle, basée sur l'efficacité et la puissance ; la cité de l'opinion, fondée sur la renommée (la gloire) ; la cité inspirée, fondée sur la créativité (la fidélité à son inspiration) ; la cité marchande, fondée sur l'intérêt (ce dernier étant conçu comme une construction sociale, une notion historiquement construite) et la liberté (du commerce et de la compétition) [Boltanski et Thévenot, 1991 ; Billaudot, 2008a].

Ce constat ouvre la voie à tout un champ de recherche pour découvrir, expliquer et déconstruire les autres conceptions du « juste », les autres principes de légitimité mobilisés par le reste du monde et qui peuvent entrer en conflit. Dans cette optique, l'intérêt de ce modèle ne peut être que réaffirmé. La conception de l'épreuve qui rend la coordination impossible lorsque les principes supérieurs communs sont inconciliables, permet une lecture tout à fait utile pour notre problématique. En ce sens, les économies de la grandeur permettent de concevoir la notion de conflit de façon pragmatique, en n'excluant pas la notion de pouvoir, ce qui en fait une grille de lecture originale et attrayante.

2. La prise en compte des asymétries de pouvoir comme source de changement

L'économie des conventions, en postulant une forme procédurale de rationalité qui met l'accent sur les capacités réflexives des agents, autorise une représentation du processus de sélection des règles, ou des comportements, qui n'est pas totalement exogène. Cela suppose par exemple de pouvoir expliquer les raisons d'acceptation d'une règle extérieure en dehors de sa seule efficacité et d'envisager qu'elle puisse faire l'objet de « *requalifications en fonction du contexte local* » [Ribérioux *et al.*, 2001 : 254]. C'est ainsi le jugement critique des agents qui pousse à l'évolution des règles ou des comportements ; la dynamique du changement vient maintenant de l'intérieur, elle découle des agents eux-mêmes : le changement est endogénéisé. La dynamique des règles est alors le résultat de deux logiques extrêmes émanant des agents : une logique consensuelle qui découle de la recherche d'une plus grande efficacité et que nous ne présenterons que brièvement ; et une logique conflictuelle impulsée par les rapports de pouvoir et les conflits d'intérêts, et qui, étant donné notre problématique, retiendra plus notre attention.

2.1. Une logique consensuelle de changement vers plus d'efficacité

Une logique consensuelle suppose au sein du modèle des économies de la grandeur, de raisonner au sein d'un même modèle d'évaluation. C'est à cette condition que la montée en généralité n'aboutit pas au conflit, les agents se basant, de façon implicite ou explicite sur une référence commune, un même principe commun. Ainsi, les caractéristiques propres à ce modèle ne sont pas ici l'objet d'une quelconque remise en question, ce sont les règles conventionnelles qui seront concernées : « *un modèle d'évaluation met en jeu à la fois des inégalités et un système de valeurs conditionnant l'acceptation par tous, y compris des moins favorisés, de cette asymétrie de positions* » [Ribérioux *et al.*, 2001 : 255]. C'est bien parce

qu'ils partagent ce modèle que l'émergence de nouvelles règles et/ou l'adaptation des règles existantes se fera de façon consensuelle. Dans ce cas, la dynamique est impulsée par la recherche d'une plus grande efficacité économique.

C'est, au sein de l'EC, la théorie de l'apprentissage organisationnel d'Argyris et Schön [1978 ; dans Batifoulie, 2001] qui est mobilisée pour rendre compte de l'évolution des règles conventionnelles et qui semble appropriée dans la mesure où celles-ci résument un « savoir comment » pour le mettre à la disposition du collectif. Ces règles seront brièvement présentées car elles concernent essentiellement la firme, mais la présentation suffira à montrer ce qui régit l'ajustement des règles au sein d'un collectif (la firme). De plus, la théorie d'Argyris et Schön mobilise un individualisme méthodologique renouvelé à l'image de l'EC, ou du modèle des économies de la grandeur qui ont pu s'en inspirer. Toutefois l'hypothèse de rationalité adoptée justifiera une certaine distanciation par rapport à cette théorie pour parler alors d'apprentissage collectif. Argyris et Schön mobilisent le concept d'*espoused theories* (théories affichées) et qui constituent des « *répertoires d'actions officielles auquel l'individu se réfère quand il est conduit à rendre compte de ses actions* » [Ribérioux et al., 2001 : 256]. Elles ne sont pas appliquées telles quelles et font l'objet d'une appropriation par les agents qui doivent les mobiliser. Une fois appropriées, elles deviennent des *theories in use*, qui elles, représentent les « *théories de l'action concrètement en usage* » [Ibid.] à partir desquelles les individus vont anticiper les résultats de leurs propres actions. L'écart entre les anticipations ainsi formées et le résultat concret est appelé « erreur » au sein de cette théorie. L'ajustement de cette erreur, « *s'il n'altère pas de manière fondamentale les theories in use, donnera lieu à un apprentissage en boucle simple* » [Ibid.] et suppose l'intégration au niveau de la mémoire de l'organisation du « savoir-comment » le rendant ainsi accessible à tous indépendamment de l'individu qui l'avait initialement introduit. Il s'agit là d'une adaptation des règles conventionnelles aux *theories in use*, ces dernières pouvant d'ailleurs s'apparenter aux principes supérieurs communs des économies de la grandeur. Boltanski et Chiapello [1999 ; dans Batifoulie, 2001] parlent d'un processus de « tension » des épreuves ou des règles, qui consiste en l'adaptation de celles-ci vers plus d'efficacité, laquelle s'apprécie bien sûr en référence à un certain principe normatif. Ces derniers auteurs considèrent l'erreur d'Argyris et Schön plutôt comme une critique réformiste, qui de même enclenche le changement de la règle mais en y ajoutant une dimension politique, celle de l'accord préalable sur le modèle d'évaluation. L'exigence d'interprétation introduite par l'EC implique des critiques quant à la théorie de l'apprentissage organisationnel qui tiennent :

- (i) à la perception automatique des erreurs, qui pourrait transformer la règle conventionnelle en routine et lui faire prendre ainsi le risque de l'inefficience ; et
- (ii) au processus d'enregistrement de l'apprentissage individuel dans la mémoire collective, car pouvant créer des bouleversements auxquels pourrait être préférée une efficacité de court terme, dont la contrepartie serait l'obsolescence de la règle.

La théorie de l'apprentissage collectif [Favereau, 1994 ; dans Batifoulier, 2001] qui repose sur l'interprétation des individus, rend l'apprentissage en boucle simple un peu trop automatique et souligne plutôt l'importance du rôle du collectif qui complexifie l'ajustement des règles.

C'est en substance ainsi qu'est décrite la dynamique des règles conventionnelles relevant d'un même modèle d'évaluation : par la question du mécanisme d'intégration d'un savoir nouveau dans une mémoire collective. Il nous faut maintenant traiter la logique conflictuelle, qui induit le conflit de par la pluralité des modèles d'évaluation mobilisés par les agents, et qui constitue l'autre force à l'origine du changement des règles. La prise en compte de cette logique conflictuelle permet de remettre le pouvoir au cœur de l'évolution et de fonder une véritable théorie conventionnaliste du pouvoir qui s'articule autour des règles.

2.2. Une logique conflictuelle, résultat des conflits d'intérêt

En économie, la notion de pouvoir est redécouverte avec Coase [1937] lorsqu'il fonde l'existence des entreprises sur des relations de pouvoir car relevant de relations non intermédiées par des prix. L'existence d'une organisation ne peut se concevoir sans le recours aux rapports de pouvoir. Le lien entre les deux notions de coordination et de pouvoir est alors crucial. C'est dans cette lignée que l'EC considère le pouvoir comme la capacité d'action supplémentaire conférée par une action collective. Cette définition est peu commune mais a le mérite d'asseoir le lien pouvoir/coordination et d'éclaircir la différence entre ce qui constitue un collectif et un simple ensemble de relations interindividuelles.

Or, la coordination est rendue possible par l'existence de règles sur lesquelles vont se fonder les comportements. C'est ainsi que la notion de règle sera au cœur de la théorie conventionnaliste du pouvoir qui se donne pour objectif de démontrer que ces règles *contiennent* le pouvoir⁷⁰ :

⁷⁰ Nous suivons la présentation de Ribérioux *et al.* [2001 : 267-277].

- Une règle *induit* invariablement un rapport de pouvoir. Un accroissement des capacités d'action suppose toujours une répartition qui est souvent, voire toujours, asymétrique. « *Les détenteurs du pouvoir sont ceux qui profitent des gains de synergie de l'action collective, par l'obtention d'une capacité à instrumentaliser, ou à influencer, les décisions d'autrui* » [Ribérioux *et al.*, 2001 : 266].
- Une règle *canalise* un rapport de pouvoir, en empêchant qu'il se transforme en rapport de force. Les règles limitent le recours à l'arbitraire et cantonnent ainsi l'exercice de l'autorité à des limites prédéfinies. « *Ainsi, les règles tendront à policer le pouvoir conféré par la détention d'une ressource économique particulière (cruciale), tout en l'instrumentant* » [Ibid.].

Dans ce cadre, la « *capacité d'instrumentaliser le comportement d'autrui* » [Ibid.], autre définition du pouvoir, se manifestera dans la maîtrise des règles ; elles seules peuvent conférer à l'individu cette capacité de faire agir les autres dans son propre intérêt. D'autres voies d'exercice du pouvoir existent. De plus, la reconnaissance de la nature fondamentalement politique des règles implique qu'elles soient en amont guidées par un principe normatif ; « *alors, maîtriser une règle consiste à participer à la construction de cette représentation* » [Ibid.]. Ce dernier point empêche de résumer l'exercice du pouvoir à l'existence de rapports de force et suppose donc dans l'analyse de ne pas s'y cantonner mais de l'étendre en amont à l'analyse des règles. Nous reprenons le résumé que fait Favereau [1998 : 224 ; dans Ribérioux *et al.* 2001 : 266-267] de cette théorie conventionnaliste du pouvoir et qui souligne bien le caractère dual du pouvoir, lequel suppose toujours une certaine imposition mais également une certaine « soumission » ou acceptation de la part de ceux qui y sont assujettis : « *Fournir intentionnellement à d'autres, qui acceptent cette situation, certaines des prémisses de leur action est la clé de voûte d'une approche du pouvoir, qui combine consentement et contrainte, initiative et soumission* ».

Pour enfin aboutir à une remise en question des modèles d'évaluation en vigueur, il faut étudier les moyens par lesquels une *dispute*, au sens des économies de la grandeur, va pouvoir se manifester. C'est sous l'impulsion des stratégies développées par les acteurs pour s'adapter au mieux aux asymétries dans les capacités d'action de chacun et à l'issue toujours incertaine de la coordination que vont se manifester les réactions face au pouvoir. En effet, ces réactions, la manière qu'ont les individus de tirer parti des asymétries et des opportunités éventuelles, représentent des clés pour comprendre les collectifs. C'est aux théoriciens de l'organisation (dont Friedberg [1997]) qui considèrent le pouvoir comme un concept central,

que l'on doit une analyse qui reconnaisse et souligne le rôle déterminant des comportements stratégiques des acteurs. Ainsi, deux réactions stratégiques aux motivations opposées sont identifiées par l'EC, et développées par les acteurs face au pouvoir ; l'une, la « régulation autonome » (i), relève d'une réaction pour plus de reconnaissance tandis que la seconde, le « déplacement » (ii), rend compte de la volonté d'un groupe d'éviter des corrections défavorables à sa position.

(i) C'est la théorie sociologique de la régulation, sous l'impulsion de Reynaud, qui propose de mettre en évidence le rôle structurant des comportements stratégiques des acteurs. Il s'intéresse ce faisant à une relation spécifique, celle qui relève d'une réaction au rapport de pouvoir, « *celle qui s'établit entre un groupe et ceux qui veulent régler [la relation] de l'extérieur* » [Reynaud, 1999 :162 ; dans Ribérioux *et al.*, 2001 :268]. Il souligne dans cette voie que c'est monnaie courante dans la vie économique, et même que c'est une caractéristique commune à toute action entreprise par plus d'un individu. Un des apports fondamentaux de ces travaux a été de démontrer qu'un tel comportement stratégique – réclamer plus de reconnaissance – n'est pas forcément facteur de désordre, mais peut au contraire déboucher sur une véritable régulation, non dénuée d'efficacité : « *en marquant leur opposition au contrôle extérieur, les agents s'engagent eux-mêmes dans une activité normative, créatrice de règles structurant l'action collective* » [Ibid.]. Cette régulation autonome se distingue de la « régulation de contrôle » (classique, qui émane de la hiérarchie) et ces deux formes de régulation sont en constante interaction pour aboutir à un certain compromis naissant de motivations à la fois coopératives et stratégiques des agents. A nouveau, le modèle des économies des grandeurs est utile pour rendre compte de cette dynamique car il propose une sorte de « *grammaire de ces compromis* » [Ibid.].

Afin de rendre compte de la formation de ces compromis – question encore peu développée – il semble intéressant de se pencher sur le processus de négociation auquel cette revendication donne lieu. A ce sujet deux conclusions peuvent être tirées de l'analyse sociologique de Reynaud [1999 ; dans Ribérioux *et al.*, 2001 :268] et peuvent servir de point de départ pour une réflexion plus poussée sur la négociation au sein de l'EC. Tout d'abord, l'articulation règle/négociation est essentielle et rend compte de l'influence réciproque des règles sur l'action et de l'action sur les règles, principe cher à l'EC. C'est l'incomplétude des règles qui permet de passer de la règle à la négociation, négociation qui dans son application finira par les remettre en question d'une part ; et le bouleversement des modèles d'évaluation qui permet de passer de la négociation à la refondation des règles par l'application de la

négociation. Ensuite, les rapports de force ne sont pas les seuls à influencer le résultat des négociations. En effet, les opportunités qui s'offrent aux acteurs varient au cours du temps et entraînent une adaptation de leur part, de laquelle il faudrait pouvoir rendre compte : « *les individus moduleront leurs engagements, présents et à venir, en fonction de la manière dont ils s'attendent à être traités, donc en fonction du partage envisagé* » [Ribérioux *et al.*, 2001 : 270]. Ainsi, pour comprendre la négociation et la manière dont se forment et évoluent les règles, il faudra prendre en compte l'influence des rapports de force ou de pouvoir (consentement ou conflit).

En conclusion, cette approche sociologique stratégique souligne le fait, fondamental, que le pouvoir n'existe pas sans contre-pouvoir et au-delà, que c'est lui qui institue et rend possible l'existence de ces contre-pouvoirs. Autrement dit, l'un n'existe pas sans l'autre. Ce point a d'ailleurs été fortement souligné par J.K.Galbraith [1983] dans son interrogation sur la notion de pouvoir.

(ii) L'autre logique développée par les acteurs face aux rapports de pouvoir consiste – pour les groupes qui en bénéficient – à « pousser » pour la sauvegarde de leur avantage. L'accent est donc mis ici, non pas sur les contre-pouvoirs, mais bien sur les détenteurs du pouvoir qui vont chercher à se protéger des plaintes, réclamations ou pressions pour le changement (telle que la régulation autonome). Il s'agit là également d'un moteur important de la dynamique des règles. Boltanski et Chiapello [1999 ; dans Batifoulier 2001] analysent ces stratégies comme des *contournements* de la critique. C'est par le *déplacement* que les détenteurs du pouvoir pourront arriver à leurs fins et conserver leur position, en « esquivant » la critique : « *par des modifications des règles et des épreuves d'évaluation difficilement interprétables par la critique, ceux-là même qui profitent de la pollution des règles, de leur inefficacité au regard des critères affichés, maintiennent la coordination dans un sens qui leur est favorable* » [Ribérioux *et al.*, 2001 : 271]. Il s'agit encore là d'un atout non négligeable de la théorie conventionnaliste du pouvoir, ces phénomènes étant largement observés dans la réalité. Ce *déplacement* permet en effet d'expliquer la reconduction des phénomènes de pouvoir, le maintien de règles inefficaces ou ne favorisant que certains groupes, et la création de nouvelles règles venant toujours renforcer cette position.

Un des mérites de l'approche interprétative des conventions est de distinguer le niveau des règles, dont les facteurs d'évolution viennent d'être présentés, du niveau des représentations, qui induisent un changement dans les modèles d'évaluation qui fondent ces règles. Cette évolution sera ainsi conditionnée par une temporalité beaucoup plus longue. En

effet, (i) les modèles d'évaluation étant basés sur les représentations collectives, leur évolution ne pourra se faire que lorsque les individus dans leur ensemble, formant le collectif, y seront « prêts » ; et « *plus ces représentations seront constitutives des identités individuelles et collectives, plus l'inertie sera importante* » [Ibid., p. 272]. Par ailleurs (ii) le changement de ces modèles d'évaluation suppose une dynamique fortement conflictuelle car l'existence d'un modèle d'évaluation implique un certain jugement de valeur des différentes positions. En changer implique de renverser ces valeurs, et les individus victimes de celui-ci ne manqueront pas de s'y opposer, d'autant plus qu'il relève de leur identité.

Le changement ira cependant de soi lorsqu'un décalage trop important pourra être observé entre ces modèles d'évaluation et les règles et institutions en vigueur, qui sont pourtant censées en découler. Ce décalage peut résulter, comme nous venons de le voir, de *déplacements* successifs ou d'une régulation autonome qui auraient porté leurs fruits. Ce décalage ne peut toutefois subsister trop longtemps, il résulte en effet d'un équilibre tout à fait instable qui ne pourra remporter l'adhésion de la majorité *ad vitam aeternam*. Lorsqu'il devient trop important, ce décalage donnera lieu à une mise à plat et à une montée en généralité qui va permettre au nouvel ordre d'acquérir sa légitimité, en redéfinissant les principes constitutifs et en réajustant les règles : « *Un processus de reconstruction des épreuves va s'opérer, qui va conduire à une légitimation progressive de la situation. Parallèlement, pour retrouver un degré satisfaisant de légitimité, et donc d'engagement de la part des personnes, les principes constitutifs du nouvel ordre doivent être mis à plat. [C'est cela qui] assurera le retour à un équilibre, qualitativement différent du précédent* » [Ribérioux *et al.*, 2001 : 273].

C'est ainsi une recomposition complète de l'ordre social qu'induit un changement dans le modèle d'évaluation. Ceux-ci induisent en effet une conception du « juste » à la lumière de laquelle la légitimité des actions sera jugée. Boltanski et Thévenot [1991] identifient alors six axiomes qui assurent la cohérence du modèle d'évaluation avec le bien commun et qui permettent alors de le qualifier de « juste » : 1. La commune humanité qui suppose que tous les humains soient considérés comme tels ; 2. Le principe de dissemblance qui affirme le fait que tous les humains sont différents ; 3. La commune dignité qui souligne le fait que chacun a un même potentiel pour accéder à tous les états ; 4. Le classement des états qui suppose qu'il existe un ordre, une échelle de valeurs entre les biens ; 5. L'existence d'une formule d'investissement du type coût-avantage qui rend compte du coût (ou du sacrifice) à engager pour l'accès aux avantages (ou aux bienfaits) de l'état supérieur ; 6. Le

fait que le bien-être, croissant avec l'état de grandeur, rejaillit sur les autres indépendamment de leur propre position, ce qui constitue le bien commun.

Une telle définition du « juste » est fondée, comme nous l'avons déjà mentionné, sur l'observation des sociétés occidentales et suppose de s'interroger sur les autres conceptions existant dans le reste du monde. D'importants conflits peuvent découler de la confrontation de ces modèles et ce phénomène peut s'observer dans la réalité, pour peu que l'on adopte cette grille de lecture. On ne peut que réaffirmer l'importance d'un règlement pacifique supposant que tous s'accordent sur un principe d'évaluation commun, et l'importance de la cohérence des modèles, ou de leur ajustement en conséquence si tel n'est pas le cas. Cela le sera d'autant plus au vu de notre problématique qui, d'une part, interroge la pérennité des règles et les déterminants de son suivi par les individus ; et d'autre part, concerne une ressource qui de par son importance fondamentale, rend l'étude concomitante des règles et de leur modèle d'évaluation sous-jacent indispensable : « *Un accord relativement durable ne peut être obtenu que si les jugements sont rendus compatibles par l'échange d'arguments recevables par l'ensemble des parties – i.e. satisfaisant le bien commun – et par le jeu interprétatif auquel est nécessairement associé un tel échange* » [Ibid., p. 247].

Les apports de l'EC sont importants pour notre travail car nous nous interrogeons sur les déterminants d'un accord légitime sans évacuer la question des conflits, mais en la plaçant au contraire au cœur de sa construction. Elle autorise ainsi une réintroduction de la notion de pouvoir en économie et, en s'interrogeant sur les motivations de son exercice, contribue à une compréhension pragmatique des relations de coordination entre les individus et de leur justification sur le plan collectif. La question cruciale, introduite au sein du modèle des économies de la grandeur, est celle de la pluralité des conceptions de la justice qui va fonder *in fine* l'orientation de l'action publique, celle-ci ne pouvant être dégagée de toute visée normative. Des interrogations doivent ainsi être formulées sur ce qui relève du « bon », du « juste » et du « légitime » pour fonder une certaine vision du bien commun. C'est d'ailleurs la reconnaissance de cette pluralité qui différencie ces apports théoriques des questions assez proches posées par la théorie de la Justice de Rawls, qui « *prétend construire des principes de justice universels, totalement indépendants des conceptions du bien adoptées* » [Eymard-Duvernay 2001 : 289]. Tout cela implique donc également des interrogations sur ce qui est « équitable », à la fois efficace et acceptable par tous au vu de la forme de bien commun valorisé. L'accent est ainsi mis sur l'importance des institutions intermédiaires qui permettent

« l'interprétation en situation des règles générales, la dynamique de révision des règles, ainsi que le maintien des comportements coopératifs » [*Ibid.*, p. 281].

Cette approche n'est néanmoins pas exempte de limites, et notamment en ce qui concerne la distinction entre intérêts et valeurs qui gagnerait à être faite. En ne la faisant pas, l'EC fait de la morale ou de l'éthique un point central de sa construction et délaisse l'analyse des conflits d'intérêts. Le prisme régulationniste de Bernard Billaudot va nous permettre de présenter certaines de ces limites afin de pouvoir ensuite les dépasser.

3. Eléments de critique régulationniste : les dépassements nécessaires à la mobilisation de la théorie conventionnaliste de la justification

Les outils théoriques conventionnalistes que nous mobilisons dans leur version interprétative et qui en constituent alors la composante pragmatiste, se heurtent à certaines limites qu'il conviendra de présenter. Billaudot développe une critique régulationniste de ce courant qualifié d' « institutionnalisme sociologique » par Bruno Théret [2000] ou d' « institutionnalisme pragmatique » selon la formule préférée par Billaudot. C'est d'une réappropriation critique de l'économie des conventions et des travaux de Commons, que nous présenterons *infra* (Chapitre 3), que découleront les bases de l'approche développée par Billaudot. Quatre limites principales à l'économie des conventions telle que nous la mobilisons sont identifiées par Billaudot dans sa recherche de construction d'un institutionnalisme historique et pragmatique [Buchs, 2012]. La première relève de la définition du champ de l'économie, la deuxième est relative à la non-prise en compte du temps et de l'Histoire, la troisième a trait aux conditions d'un compromis et la dernière porte sur la nature de la justification.

L'approche conventionnaliste se construit, selon Billaudot [2008b :108], à partir de deux entrées: une entrée économique par la rationalité, en opposition à la rationalité substantielle de la théorie dominante ; et une entrée sociologique par les règles, en opposition à la théorie de Bourdieu – mais avec comme objectif de dépasser cette opposition. Ainsi, « l'institutionnalisme sociologique dont relève l'économie des conventions traduit l'idée qu'il faut partir à la fois des individus et des objets collectifs » [Buchs, 2012 :370]. C'est en conjuguant une approche de l'action collective avec une approche de la coordination que les conventionnalistes arrivent à « [défendre] l'idée que les faits économiques sont des faits sociaux et qu'en conséquence ils partagent avec ceux-ci un même modèle d'intelligibilité » [Billaudot, 2008b :109]. Il s'agit là d'une avancée majeure mais qui constitue dans le même temps la première critique adressée à ce courant, dans la mesure où n'est alors pas précisé ce

qui fait la particularité d'un « fait économique » par rapport aux autres faits sociaux. Plusieurs interprétations sont alors possibles [Billaudot, 2008b :109-111] : « *d'une oscillation entre les deux délimitations de l'économie dégagées par Polanyi* » – à savoir une délimitation formelle, provenant du caractère logique de la relation entre moyens et fins et qui tend à délimiter le champ de l'économie par le critère de rareté ; et une délimitation substantielle qui souligne de façon élémentaire que l'Homme, au même titre que les autres êtres vivants, ne peut se passer de l'environnement naturel qui lui fournit les moyens de sa subsistance – à une troisième solution se rapprochant du point de vue régulationniste, à savoir limiter les faits économiques à ceux qui font intervenir une médiation monétaire.

La solution retenue dans un premier temps par Billaudot [2008b :113] consiste à adopter une délimitation substantielle de l'économie qui vaut pour tout groupement humain et qui se situe « *à l'amont de toute modalité particulière de socialisation (ou de coordination, si on préfère). (...) L'économie « en général » ainsi délimitée ne peut être qu'un aspect de la vie sociale présent dans toute activité quel que soit le type de socialisation envisagé* ». Cependant, dès lors que l'on considère un genre moderne de société, dans lequel les activités de nature économique sont désencastrées (Polanyi) du reste de la société, il faut retenir la troisième solution présentée à savoir considérer que « *les activités d'ordre économique sont celles dont la signification est exprimée dans le langage de la monnaie* » [Ibid., p.119] et qui se réfèrent au principe d'équivalence entre les choses qu'elle permet.

Ce courant qui retient, comme nous l'avons vu, une rationalité endogène⁷¹ justifie pour Billaudot [2004a] de la qualifier d'institutionnalisme holiste. L'économie des conventions renvoie alors ici à sa version la plus simple à savoir « *celle dans laquelle l'histoire est mise de côté* » [Billaudot, 2008b :105]. En effet, est bien expliquée la façon dont peut se mettre en place un système qui articule les règles et la rationalité de manière cohérente, un « *système dans lequel la poursuite de son intérêt personnel par chacun est compatible avec le suivi des règles sociales* ». De même, en reconnaissant la pluralité des systèmes d'articulation entre règles et rationalité, qui découle de la pluralité des valeurs de justification, cette approche permet d'appréhender les différences entre ces systèmes. « *Chacun des systèmes ainsi construits de façon moniste peut être qualifié de monde, de cité, de système social et culturel, de modèle social ou culturel, peu importe* » [Billaudot, 2004a :27].

⁷¹ Et non seulement on considère que les préférences et les croyances des individus sont « *un produit de la société dans laquelle [ils] vivent, mais encore, on se préoccupe de rendre compte de leur formation* » [Billaudot, 2008b :104].

Cependant, l'explication avancée de la formation des règles met en œuvre une causalité circulaire entre règles et rationalité qui empêche de la penser en termes d'action et de rétroaction ; ceci oblige à penser ce système de façon synchronique, en termes de simultanéité. Les règles préexistent alors au comportement rationnel des individus et leur formation ne peut alors être expliquée autrement que par une « convention constitutive » traduisant l'existence d'un accord préalable qui rendrait compatible l'intérêt et la justice (statut de cadre commun) au sein de chaque système. Or une telle convention constitutive qui permettrait de résoudre le « fait du pluralisme », ne peut être pensée théoriquement au sein de ce modèle. Une telle approche est alors qualifiée d'holiste « faible » ou « ensembliste » dans la mesure où seules les différences entre systèmes sont appréhendées. En effet, c'est une *« vision selon laquelle il y a seulement une commune appartenance de chaque individu à l'ensemble sur la base d'une identité individuelle partagée. Chaque monde est alors une certaine façon de sceller cette commune appartenance »* [Billaudot, 2004a :27]. Ceci pose problème dès lors que l'on souhaite appréhender la diversité des arrangements constatés en pratique. En effet, si l'on observe les modalités de coordination instituées en pratique dans l'espace public, on s'aperçoit rapidement qu'elles ne relèvent pas d'une seule cité mais au contraire d'une coexistence de plusieurs cités. Dès lors, cette coexistence peut s'analyser comme un compromis [Billaudot, 2008b]. Toute société réelle est alors appréhendée par l'observation de ces compromis *« en combinant plusieurs mondes en certaines proportions »* [Calvo-Mendieta, 2005 :117]. Calvo-Mendieta fait à ce titre remarquer que les objets hybrides sont très souvent ceux qui sont le plus représentatifs de la réalité ; la nature « ensembliste » de la classification proposée en limite donc quelque peu la portée. Ainsi, au sein de cette théorie, l'on peut expliquer les changements des comportements dans le temps mais ils ne sont réduits qu'à des différences, qu'à une combinaison variable des différents systèmes coexistants. En outre, alors même que cette nouvelle combinaison peut aboutir à l'invention d'un nouveau système, *« ce dernier ne doit rien à l'histoire... non pas dans la réalité, mais dans l'analyse qui le produit ! »* [Billaudot, 2004a :27].

Expliquer le changement historique reste alors hors de portée dans le cadre de l'institutionnalisme sociologique de l'EC [Billaudot, 2008b]. Dans le même sens, Calvo-Mendieta constate que *« le mécanisme qui permet la formation d'un nouvel ordre de grandeur n'est pas explicité et [que] le processus de création des cités (et leur relation avec les mondes) apparaît insuffisant et quelque peu artificiel »* [Calvo-Mendieta, 2005 :117]. Il existe donc bien une temporalité longue (celle des cités) en opposition à l'immédiateté des

situations considérées mais pas de temporalité intermédiaire qui rende compte « *de la genèse historique des ordres de justice ainsi que de leur évolution dans le temps* » [Ibid.].

La critique qui va de pair avec ce manque d'historicité de l'analyse est celle relative aux conditions d'un compromis, dans la mesure où l'influence des conflits et des jeux de pouvoir sur celles-ci seraient sous-estimées [Calvo-Mendieta, 2005 ; Buchs, 2012]. L'axiome de commune dignité et d'égalité dans l'accès aux états de grandeur du monde est une des hypothèses nécessaires à la construction d'un monde commun – ou cité. Or on peut douter de sa réalité pratique au sein des sociétés qui la postulent effectivement en Droit. En outre – et c'est une position normative dans le sens où est ici introduit un jugement de valeur – tous les registres de justification ne sont pas légitimes. Boltanski et Thévenot [1991 :27] écartent par exemple « *les systèmes qui, dans une visée réaliste ou critique, font reposer toutes les relations sociales sur la domination ou sur la force* ». Ainsi, même si les auteurs entendent seulement ici exclure les genres de société « non-démocratique » c'est-à-dire ne procédant pas formellement d'une citoyenneté généralisée [Billaudot, 2008b], il serait sans doute difficile de constater l'existence d'un système qui ne serait pas en pratique traversé par des rapports sociaux de domination. Le modèle des cités de l'EC permet donc bien d'appréhender les difficultés qu'ont les individus à se coordonner, dans la mesure où la solution de coordination dépendra de la grammaire de justification mobilisée, propre à chaque « problème » de coordination. Cela suppose cependant que cette solution ne puisse être atteinte que dans le cas où les individus engagés dans le compromis feront référence au même principe supérieur commun ; c'est cette référence commune qui leur permettra à l'issue du débat d'aboutir à un consensus, « acceptable » pour tous. Mais comment sera-t-il possible d'aboutir au consensus si les individus engagés dans le compromis n'ont pas le même principe commun de référence ? Question d'autant plus fondamentale qu'elle prendra place dans l'espace public, espace qui par définition rassemblera une pluralité de principes de justification et qui – selon notre point de vue – en favorisera certains au détriment d'autres.

Nous suivons alors le constat de Buchs [2012 :389] qui souligne que le Droit n'a pas sa place dans l'analyse, alors même qu' « *il apparaît [...], à l'observation, comme l'instrument de codification des règles publiques en se présentant comme détaché de toute référence éthique* ». Or, c'est bien souvent le Droit qui rend viable la coexistence de plusieurs mondes par une action collective qui n'est pas à portée du « commun », auquel se limite pourtant l'EC. Il y a donc une impossibilité de penser le compromis lorsque différents principes de référence sont en jeu sans devoir faire appel au Droit, ou – pour reprendre les

termes de Buchs [*Ibid.*] – à une « super-cité » ou « méta-cité » qui serait dotée d'une « méta-convention constitutive ». Le compromis s'apparente alors plus à un « arrangement » : « *un accord contingent aux deux parties (« tu fais ça, ça m'arrange ; je fais ça, ça t'arrange ») rapporté à leur convenance réciproque et non en vue d'un bien général* » [Boltanski & Thévenot, 1991 :408].

Ceci renvoie enfin à la dernière critique que nous retenons et qui est relative à la nature de la justification. La distinction entre justification sociale et justification individuelle n'est pas faite au sein du modèle des cités et il n'y aurait ainsi pas de particularité propre à l'une ou l'autre de celles-ci. Pour Billaudot en revanche, elles ne renvoient pas à la même chose : « *on doit (...) distinguer la justification générale effective de l'institution en place (...) et la justification générale potentielle de l'individu qui s'active et qui donne une justification personnelle de son activité* » [Billaudot, 2011c :12]. La seconde relèverait de l'intérêt personnel, autrement dit « *les bonnes raisons pour soi de se livrer à une activité* » [Buchs, 2012 :389]. C'est ce type de justification que chaque individu mobilisera dans le choix de s'engager ou non dans une activité (elle-même régie par les normes sociales), ou dans le choix de s'engager dans un compromis avec un autre individu ne mobilisant pas le même principe supérieur commun (ou « arrangement »). La justification « sociale » quant à elle, relèverait de l'intérêt général et serait « *la justification par un individu des normes sociales qui gouvernent (...) ses activités* » [Billaudot, 2008b :118]. Celle-ci concerne donc bien les normes encadrant les activités au sein de chaque société ; « *elle est exprimée à l'occasion des débats portant sur le caractère juste ou injuste de l'organisation d'un groupement humain, c'est-à-dire sur la forme dans laquelle cette organisation a été, est ou pourrait être instituée* » [Billaudot, 2008a :157]. C'est de ce type de justification – sociale – dont il est question dans le modèle des cités [*Ibid.*].

Il faudra alors, pour réussir à prendre en compte les deux types de justification en jeu, préciser les cités opérant dans chacune des sphères : celles qui se manifestent dans l'espace public et qui servent aux justifications sociales et celles qui se manifestent dans les espaces privés et qui servent aux justifications personnelles et à la définition des règles internes à une organisation particulière. La distinction entre ces deux espaces, ces deux types de justification, ne veut pas dire qu'un principe de justification mobilisé dans une sphère ne peut se retrouver mobilisé dans l'autre, « *la distinction entre les deux ordres de justification ne signifie pas dichotomie exclusive* » [Buchs, 2012 :390]. En outre, à l'aide de la distinction rawlsienne entre le rationnel et le raisonnable, Billaudot précise que ces deux sphères sont

liées : « *il y a nécessairement une cohérence entre la justification générale d'un système de règles institué (être raisonnable) et la justification individuelle d'une activité réalisée en conformité avec ce système (être rationnel)* » [Buchs, 2012 :390].

Il faut préciser pour conclure, que sur la question du compromis, les deux piliers théoriques qui ont permis à Billaudot de construire l'approche en IHP et que nous avons présentés, contiennent tous deux des limites que ce dernier tente de dépasser. L'examen critique et la mise en rapport de ces deux approches a permis la clarification du lien entre les deux modes d'autorisation des pratiques sociales : l'éthique, à travers les règles tacites ou « conventions communes » ; le Droit, à travers les règles codifiées ou « règles de Droit ». La convention commune « *mobilise l'éthique adossée aux sanctions de privation de ressources ou de l'appartenance au groupe* » [Buchs, 2012 :390]. Pour qu'elle puisse exister, il faut que les membres du groupe se soient mis d'accord sur une valeur commune de référence « *entendue en un sens précis* » [Ibid.], qu'elle résulte d'une « polarisation mimétique » sur cette valeur. En ce sens, elle est une action collective non concertée et qui ne devrait pas « *résulter de l'exercice de la violence physique ou symbolique* » [Ibid.]. Mais lorsque l'on considère l'espace public, la possibilité de polarisation mimétique s'atténue. En effet, dans cet espace s'exprime une diversité d'individus et de collectifs dynamiques organisés, aux intérêts contradictoires ou difficilement conciliables. En outre, les arguments présentés lors du débat peuvent se référer à l'intérêt général de façon tout à fait instrumentale et favoriser en fait les intérêts particuliers qui avancent masqués derrière une grammaire de justification particulière, et donc d'une valeur de référence [Buchs, 2012 :391]. Or, si la polarisation mimétique ne peut avoir lieu, le compromis ne peut résulter que d'une action collective concertée qui, le plus souvent, passe par le politique et l'institution de règles de Droit. Ce sont elles qui permettent le règlement des conflits résultant de la pluralité des grammaires de justification [Billaudot, 2008b].

Nous avons présenté les limites identifiées par Billaudot à la théorie conventionnaliste de la justification, ainsi que les solutions de dépassement qu'il propose dans le but ensuite de construire son approche en « institutionnalisme historique et pragmatique » que nous présenterons dans le prochain chapitre. Nous devons nous intéresser maintenant aux applications qui ont pu être données de l'économie des conventions, de cet institutionnalisme pragmatique au champ de l'environnement et du développement soutenable et des approches voisines. Il est clair que les outils proposés seront d'autant plus précieux s'agissant d'un objet

multidimensionnel comme l'environnement, quoique soumis aux mêmes limites qu'il conviendra de présenter et de dépasser.

III. L'institutionnalisme environnemental : une socio-économie « morale » de l'environnement et du développement durable

Maillefert, Rousseau et Zuindeau [2010], de même que Billaudot et Destais [2009] définissent le caractère hétérodoxe des approches traitant de l'environnement et du développement soutenable d'abord par la mise au second plan du couple soutenabilité faible/soutenabilité forte que nous avons présenté au Chapitre 1, alors que celle-ci a longtemps servi et sert encore de ligne de démarcation. Il faut dans un premier temps revenir à l'acception plus classique du terme hétérodoxe, appliquée au développement soutenable, comme directement critique du *mainstream* néoclassique. Bien que cette hétérodoxie ne soit pas exempte d'oppositions internes, elle se démarque néanmoins en adoptant une vision plus ou moins critique de la théorie standard. A côté de l'approche néoclassique appliquée à l'environnement et de ses critiques écologiques, une troisième voie de recherche s'est développée, beaucoup moins visible que les deux précédentes jusqu'aux typologies établies par Godard [2004c] et Boidin et Zuindeau [2006] et qui « *conçoit l'économie écologique comme le lieu de cristallisation de divers courants hétérodoxes pour faire émerger une véritable alternative à l'approche économique standard* » et à ses prolongements [Douai et Vivien, 2009 :10]. La perspective socio-économique adoptée ici souligne l'inscription du rapport au milieu naturel et à ses ressources dans des institutions, entendues au sens large, qui influencent les choix des individus et la façon dont ils se coordonnent. Ces institutions collectives ont alors une importance capitale dans la mesure où elles fournissent les points de repères conceptuels ainsi que les connaissances et l'information nécessaires à la construction de ces choix individuels, et au-delà, gouvernent au principe de distribution des profits et des coûts [Godard, 2004c :3].

Une diversité de tendances se retrouve dans cette rencontre entre démarche institutionnaliste et préoccupations environnementales ; il s'agit donc plus d'un regroupement de démarches théoriques distinctes qu'une école bien constituée [Douai & Vivien, 2009 :3]. Elles se retrouvent néanmoins dans la prise en compte explicite, bien que de différentes manières, des rapports sociaux à la Nature et partagent la vision que logique collective prime sur la logique individuelle :

« Prenant acte de l'incertitude humaine face à l'environnement, [la socio-économie] s'intéresse aux processus collectifs par lesquels les problèmes d'environnement vont être construits et pris en charge à l'interface de l'action publique et des jeux économiques. Les enjeux d'institution, de légitimité contestable, d'identité, de coordination et d'engagement y sont mis en valeur, mais sans les déconnecter des enjeux économiques classiques (formation et distribution de revenus, stratégies concurrentielles, efficacité allocative, etc.). Ce faisant cette socio-économie contribue à enchâsser l'économie à la fois dans le socio-institutionnel et dans la matérialité biophysique du monde » [Godard [2005a :17].

Il s'agirait alors, selon Boidin & Zuindeau [2006 :8], d'une démarche générale qui reconnaîtrait au minimum l'emboîtement des trois instances (économique, sociale, environnementale) ainsi que le « double enchâssement » de l'économie et qui adopterait une approche transdisciplinaire. Il s'agit en effet de repenser la science économique à l'aide d'une approche transdisciplinaire qui tend à reconnaître, selon les mots de Martinez-Alier [2003], les « différents langages de valorisation », ou l'« incommensurabilité des valeurs » dans les conflits environnementaux [Douai et Vivien, 2009 :8]. Cette économie écologique là *“is concerned about the policy consequences of its arguments, openly claims ethical positions rather than neutrality, accepts that values can be disputed and incommensurable, recognises distributional issues as a primary concern and sees the ecological concept of scale as limiting material growth”* [Spash, 1999:425].

Deux grandes approches peuvent tout de même être distinguées au sein de la socio-économie de l'environnement et du développement durable : une version « morale » et une version « politique » [Douai et Montalban, 2009, 2012 ; Douai et Vivien, 2009]. Ce sont les apports et limites de la première que nous présentons maintenant et qui, dans le champ spécifique de l'environnement, se situent dans la continuité de la conception propre à l'économie des conventions puisqu'elle se fonde sur la priorité accordée aux visions éthiques. L'individu agit alors ici selon la morale et le politique est conçu comme *« un espace de discussion et de convergence entre valeurs normatives »* [Douai & Vivien, 2009 : 18].

1. Institutions articulatrices de valeurs et conventions d'environnement

La troisième voie de recherche que constitue la socio-économie de l'environnement constitue le deuxième « sous-champ » de l'économie écologique. Elle s'est construite en opposition à l'économie écologique américaine que nous avons présentée dans le chapitre 1

avec justement pour but de réaffirmer l'hétérodoxie de leurs travaux. Ce courant, qualifié de *social ecological economics* – qui s'occupe principalement de l'articulation de la pluralité des valeurs dans la prise de décision en matière d'environnement [Douai et Montalban, 2012 :1200] et où l'on retrouve des auteurs tels que Olivier Godard, John O'Neill, Clive Spash ou Arild Vatn [Douai et Vivien, 2009 :11] – se développe plutôt en Europe avec la création en 1996 de la *European Society for Ecological Economics*, destinée à faire contrepoids à son homologue américaine.

1.1. Institutions articulatrices de valeurs et démocratie délibérative

Le processus d'appréhension de l'environnement, inhérent à la prise de décision en la matière, suppose d'évaluer la ou les conséquences physiques les plus importantes ou les plus précieuses, mais également l'existence éventuelle d'un engagement moral ou d'un droit moral [Vatn, 2005 :300]. Ceci implique donc une articulation des préférences ou des valeurs, et une évaluation des droits à respecter [*Ibid.*]. Cette évaluation peut être entreprise en termes économiques en utilisant l'analyse coût-avantage ou l'évaluation contingente qui supposera une évaluation monétaire, ou à partir d'une analyse multicritères, ou encore à partir des méthodes délibératives (par exemple des jurys de citoyens ou des réunions de consensus) pour lesquelles plaide Vatn [2005 :355]. Ainsi, ces différentes façons d'articuler les valeurs des individus à propos de l'environnement constituent trois différentes « institutions articulatrices de valeurs » [Vatn, 2005]. Elles diffèrent non seulement de par la façon dont les conséquences sont évaluées, mais aussi de par le statut qui leur est accordé (demande monétaire ou demande morale par exemple). Autrement dit, une institution articulatrice de valeurs est un ensemble construit de règles qui définit *qui* participe et dans quel *rôle* [Douai et Montalban, 2012 :1200] – le pouvoir est donc lié aux institutions existantes [*Ibid.*, p 1211] – et constitue un « contexte rationnel » [*Ibid.*, p. 1208].

Il existe ainsi un lien clair entre le type d'institution articulatrice de valeurs et le régime de propriété de la ressource considérée. A chacun des différents régimes de propriété est en effet associé, implicitement ou explicitement un mécanisme pour articuler les valeurs. Dans le cas de la propriété privée, c'est le consentement et la capacité à payer – la valeur d'échange – qui constitue la base ; et l'évaluation contingente reflète ce cadre institutionnel. Dans le cas d'un régime de propriété commune, l'allocation de la ressource commune suit un système basé sur la communication, la délibération et éventuellement le vote ; les méthodes délibératives sont celles qui se rapprochent de ce cadre institutionnel [Vatn, 2005 :303]. En définitive alors, choisir entre différentes institutions articulatrices de valeurs implique de

choisir entre différentes rationalités et valeurs [*Ibid.*] qui orienteront la façon dont les acteurs interprètent et valorisent les choses [Douai et Montalban, 2012 :1211].

Pour Vatn [2005], deux types de rationalités existent. La rationalité est entendue non seulement comme le choix de la meilleure option pour l'individu – rationalité individuelle – mais également comme le choix des moyens appropriés à des fins définies qui peuvent être établies individuellement sur le marché ou bien en vue de soutenir la provision d'un bien commun – rationalité sociale ou coopérative (comprenant la rationalité réciproque et la rationalité normative) [Vatn, 2005 :122, 126]. C'est la rationalité sociale qui permet la communication et le développement de normes appropriées [Douai et Montalban, 2012 :1208] et le choix de moyens permettant de soutenir une fin commune. Les valeurs sont quant à elles influencées par la société et la culture ; et celles qui sont reconnues comme acceptables et/ou pertinentes – des plus individuelles aux plus « sociales » (collectives) – par le cadre institutionnel [Douai et Montalban, 2012 :1208]. Or pour analyser le bien commun, par exemple l'issue d'un conflit environnemental, la catégorie individuelle ou de marché n'est pas appropriée dans la mesure où c'est l'aspect collectif qui est en jeu ; les « bonnes » institutions sont alors celles qui permettent aux individus de penser en termes de bien commun et non en termes d'intérêts particuliers [*Ibid.*, p. 1210]. Les conflits environnementaux se situent en outre à la croisée de plusieurs ordres, posant ainsi la question de l'incommensurabilité des valeurs. Il suffit alors de transférer l'environnement dans la sphère du bien commun, dont le système institutionnel est idéalement la démocratie délibérative soutenue par une vision objective de ce qui est bien, et les individus accepteront qu'un argument soit considéré comme meilleur qu'un autre dans le domaine public : un accord sur les valeurs est alors possible car il fait appel à la rationalité sociale de l'individu qui pourra alors quitter sa position relative au sein de la société pour transformer ses valeurs dans le but d'aboutir au consensus [Douai et Montalban, 2009 : 11]. C'est donc une perspective normative des conflits environnementaux qui est proposée, dans laquelle le concept de légitimité – c'est-à-dire l'approbation morale des solutions de gouvernance par les parties prenantes – devient la principale préoccupation [Douai et Montalban, 2012 :1200]⁷².

Dans le cas d'un conflit d'intérêts – l'intérêt étant conçu comme la position relative d'une personne ou d'un groupe dans une structure sociétale [*Ibid.*, p. 1210], il peut donc être transformé par un changement de celle-ci – le critère qui permet de juger quelque chose

⁷² « Both authors [Paavola and Adger] develop a normative perspective on environmental governance in which legitimacy – i.e. the moral approval of governance solutions by stakeholders – become the main concern » [Douai et Montalban, 2012:1200].

comme bon ou positif est la position relative occupée par celui qui juge dans la société. Les intérêts existent alors comme le résultat des institutions dominantes [*Ibid.*]. Dans ce cadre, les parties prenantes ont la même compréhension du problème et un cadre commun de valeurs est impliqué : ce qui est en jeu, c'est la distribution collective des gains et des pertes [Vatn, 2005 :353]. Un consensus à propos de cette répartition peut alors émerger à partir d'un dialogue sur la base de la compréhension commune de la façon dont elle doit être menée ; mais le dialogue peut devenir négociation entre les gagnants et les perdants, où ce qui est en jeu n'est alors plus la distribution générale des gains et pertes mais le type de compensation demandé individuellement par les « perdants » pour accepter une solution concrète, ce qui peut détériorer le « sens » du collectif, de la communauté [*Ibid.*, p. 354].

Dans le cas d'un conflit de valeurs – la valeur étant perçue comme un élément plus fondamental, qui va au-delà des intérêts particuliers et est donc difficilement transformable ; c'est-à-dire des représentations de ce qu'est une bonne vie, une bonne société, etc. [Douai et Montalban, 2012 :1210] – les parties prenantes ne s'entendent pas sur la compréhension du problème, sur les valeurs auxquelles donner la priorité : il n'y a donc pas de communauté qui traverse ou supprime les intérêts [Vatn, 2005 :354]. C'est souvent le cas dans les processus de préservation de l'environnement (par exemple protection vs. usage d'une ressource), la difficulté étant alors la reconnaissance des valeurs de la partie opposée : les points de vue impliqués sont incommensurables [*Ibid.*].

Le rôle des méthodes délibératives est alors central puisqu'il s'agit de générer de la compréhension à travers le dialogue pour éventuellement permettre un changement de points de vue des parties prenantes et aboutir à un consensus. Ce changement est possible dans la mesure où les individus ne sont pas attachés à ces valeurs de manière identitaire, mais ont la capacité de se mouvoir dans une pluralité de cadres de références ou de registres de justification selon la situation : en fonction de ceux-ci, les principes de valorisation et les valeurs changent [Godard, 2004b :315]. En revanche en cas d'échec, c'est le conflit ouvert (la guerre), les intérêts ne pouvant être conciliés par le biais de compensations [Vatn, 2005 :354]. Il semble que le processus de choix d'une institution articulatrice de valeurs (qui mène à la légitimité) influence le type de conflit qui émergera et la probabilité qu'un conflit d'intérêts prenne la forme d'une négociation et un conflit de valeurs celle d'un conflit ouvert. C'est la raison pour laquelle les méthodes délibératives sont à privilégier, mais leur fonction peut et devrait être de réduire le poids des positions/rôles/intérêts particuliers – autrement dit des relations sociales existantes – dans la régulation d'un conflit environnemental, la régulation

n'étant pas perçue comme le fruit d'un compromis politique, mais comme des solutions de gouvernance sur lesquelles les acteurs se mettent d'accord après délibération [Douai et Montalban, 2012 :1210-1211].

Pour Vatn donc, le type de conflit propre au domaine de l'environnement devrait être et/ou devenir un conflit de valeurs – car ce qui est en jeu relève du bien commun – ce qui sépare au final les valeurs (relevant de la sphère des représentations) des intérêts (économiques) et des institutions dominantes [*Ibid.*, p.1213]. En effet, les intérêts renverraient à la structure sociale existante alors que les valeurs renverraient à des « principes universels » apparemment indépendants des relations sociales existantes : « *this normative view suggests that environmental conflicts can and should be reformulated, conceptualised and regulated in a specific arena (at least in part) autonomous from the existing socio-economic conditions* » [*Ibid.*, les auteurs soulignent].

1.2. Univers controversés et conventions d'environnement

Une autre analyse en termes de légitimité des instruments et politiques d'environnement est celle d'Olivier Godard. Ce dernier, à travers le prisme conventionnaliste du modèle des cités, met l'accent sur le trouble de légitimité associé à la notion polysémique d'environnement [Vivien, 2009 :20]. Il part du postulat qu'il existe une pluralité des ordres ayant pour conséquence de construire des mondes concrets différents qui coexistent aujourd'hui dans les pays occidentaux [Godard, 2004b]. La pluralité qui est visée est celle de la théorie de la justification qui résulte de (i) la pluralité des sphères de justice, mise en avant par Walzer à la fin des années 1990 à l'encontre de Rawls et de sa théorie universelle et abstraite de la justice – c'est le « voile d'ignorance », métaphore de l'impartialité, qui est la source unique et unifiante de l'élaboration du système de règles [Godard, 2004b :305] – pluralité des sphères de justice qui, construite à partir d'enquêtes concrètes sur les manières dont les communautés ont forgé tout au long de l'histoire leurs systèmes de valeurs et de règles, reconnaît la nécessité de se référer à la culture et à l'histoire d'une communauté (perspective communautarienne) ; et (ii) la pluralité des ordres de justification légitimes coexistant dans les sociétés contemporaines occidentales mise en avant par Boltanski et Thévenot [1991].

Au sein de chacune des cités sont mis en avant différents principes de légitimité, différents ordres sociaux et différentes façons d'organiser et de trancher les débats et controverses. Le problème réside dans la confrontation possible entre ces différents principes

et ordres dans la sphère publique qui s'excluent mutuellement rendant impossible le dépassement de ces légitimités concurrentes. Cette pluralité des ordres de justification dans les sociétés contemporaines occidentales constitue un premier facteur de complexification [Godard, 2004c : 25]. A chacun de ces ordres de justification répond une construction particulière et archétypale de la représentation du monde naturel [Godard, 2004b] :

- la « nature marchande », qui « *trouve (...) une reconnaissance dans la stricte mesure où elle est source de marchandises et d'échanges* » [Ibid., p. 308].
- la « nature industrielle », qui « *constitue une composante à part entière de ce monde, mais comme ressource naturelle à exploiter, comme nature à incorporer à la production, à valoriser par la transformation que lui apporte le travail* » [Ibid., p. 309-310].
- la « nature-civique », qui « *n'occupe pas de place particulière dans l'organisation de ce monde ; elle constitue simplement un lieu d'application du principe civique. Cela se traduit par une exigence : établir l'égalité de base des citoyens face à la nature ; cette dernière doit être rendue accessible au plus grand nombre si elle est accessible à certains. (...) La valeur de la nature est ici fonction de son mode d'administration : elle est magnifiée par une administration publique et dévalorisée par une gestion privée* » [Ibid., p.310].
- la « nature du renom », qui « *n'occupe pas de place spécifique et ne se trouve incorporée et qualifiée qu'au travers des figures mobilisées par les médias : celles du monument et du paysage à la base du tourisme culturel. L'archétype est le site grandiose et unique dont la célébrité fait un must. Mais il y a aussi la nature connotée par la catastrophe ou la menace dont les médias se saisissent de façon préférentielle. Êtres naturels et œuvres humaines sont ici confondus en tant qu'objets de renom. Leur grandeur est mesurée par les indices de notoriété et de fréquentation et par les sondages d'opinion* » [Ibid.].
- la « nature inspirée », qui est « *représentée dans la séparation d'avec les intérêts humains « de ce monde » [et] apparaît ici comme le moyen d'accès symbolique à un au-delà de l'homme et le garant de limites posées à son action. Ce trait général peut abriter aussi bien l'expression d'une vision religieuse pour laquelle les êtres de la nature sont encore habités par le créateur divin, qu'une conception juridique cherchant, par un curieux renversement, un fondement à l'institution de la personne humaine dans une notion de droit naturel. (...) Obstacles à surmonter et limites à ne pas franchir sont inscrits dans des démarches d'initiation, impliquant une ascèse. Une telle vision qui ne manque pas d'être dénoncée comme élitiste d'un point de vue civique, ou comme obscurantiste d'un point de vue industriel, a fortement marqué le mouvement social de protection de la nature depuis la fin du XIXe siècle (Cadoret, 1985)* » [Ibid., p.310-311].
- la « nature domestique », qui « *est organisée selon le clivage « sauvage/domestique », avec des passerelles et des positions intermédiaires arrangées selon une hiérarchie de proximité à la « maison » comme l'illustre le statut des animaux domestiques et des animaux de ferme par rapport aux animaux sauvages. C'est aussi le règne du local et de ses enchevêtrements d'histoires singulières inscrites dans une mémoire partagée. C'est la relation à la mémoire et à la transmission, par l'insertion dans une tradition, qui est ici la valeur centrale. La notion de patrimoine y est une notion clé puisqu'elle désigne une totalité constituée de biens*

appropriés et gérés en vue à la fois de leur usage et de leur transmission. Ces biens patrimoniaux constituent ce qu'on peut appeler des « ressources identitaires », à la fois garants matériels de la pérennité du groupe de référence et supports symboliques de son identité » [Ibid., p.311].

Dans ce cadre, une même situation peut se rapporter à plusieurs cadres d'interprétation et d'action « *sans qu'aucun ne puisse prétendre fournir une matrice unique de représentation des problèmes* » [Godard, 2004c :26]. Les incertitudes et les controverses scientifiques propres au champ de l'environnement sont alors susceptibles d' « entrer en résonance » avec l'indétermination des ordres de justification à mobiliser pour arbitrer les différends sur la conduite à tenir [Ibid.].

Le deuxième facteur de complexification à prendre en compte est la pluralité des niveaux d'organisation (du local au global et inversement) [Godard, 2004c : 25]. S'agissant de la problématique environnementale en effet, les débordements d'un niveau d'organisation sur les autres⁷³ et l'absence d'un niveau d'organisation unique pour la traiter, ajoutés à la complexité des relations entre ces différents niveaux qui empêche d'identifier clairement un énoncé relatif à chacun d'eux⁷⁴, font que se développent des discours contradictoires sur le sens des phénomènes environnementaux [Ibid., p.26]. « *L'état de controverse scientifique et sociale peut alors se perpétuer sans fin, tout en renouvelant ses bases à partir des nouvelles connaissances acquises* » [Ibid.] et « *d'autant [plus] que la dynamique des controverses s'enracine dans le jeu des mécanismes d'intéressement des acteurs sociaux à partir des intérêts multiples qui composent la société* » [Godard, 2005 :20]. Le champ de l'environnement est alors associé à l'idée d'univers controversé, qui se caractérise par :

⁷³ « Si l'on pouvait avoir l'assurance que les impacts de l'activité humaine seraient à jamais contenus localement ou à l'intérieur d'un seul niveau d'organisation, ces impacts pourraient ne jamais avoir d'autre sens que ceux qu'ils prennent directement pour les hommes qui les perçoivent à ce niveau (...) [mais] la problématique de l'environnement n'est pas faite ainsi » [Godard, 2005 : 18].

⁷⁴ Trois conséquences en résultent : « (a) toute opération de clôture du domaine phénoménal considéré est frappée de doute ; un sens latent relevant d'un autre niveau d'organisation pourrait démentir le sens apparent émanant du niveau d'organisation conventionnellement choisi par l'observateur ; (b) compte tenu de la remontée des niveaux, du niveau local au niveau planétaire, toute qualification tranchée des événements au regard du sens qu'ils prennent pour l'environnement devient impossible. [Celle-ci est pluridimensionnelle et dépendra en particulier du niveau auquel on décidera de fixer prioritairement son attention, or ce choix ne peut alors se justifier] que par des considérations relevant de la logique auto-référentielle du système : intérêts économiques ou politiques, visions morales de l'univers, etc., tous éléments qui se mettent en forme au sein des principaux ordres de justification qui coexistent dans les sociétés pluralistes ; (c) les économistes qui ont l'habitude de classer les conséquences d'une action soit dans la catégorie des coûts, soit dans celle des avantages sont ici confrontés à la radicale ambivalence des phénomènes environnementaux, difficilement classables dans une seule catégorie . [Alors,] reconnaître la complexité c'est (...) reconnaître les limites qui sont celle d'un observateur ou d'un acteur pour passer des énoncés établis à un niveau d'organisation donné aux énoncés relatifs à un niveau d'organisation supérieur » [Godard, 2005 :19].

- (i) le mode de perception des problèmes (directe ou médiatisée)⁷⁵ ;
- (ii) la nature des intérêts concernés (présence ou absence de tiers devant être représentés) ;
- (iii) le degré de réversibilité des phénomènes⁷⁶
- (iv) le degré de stabilisation de la connaissance scientifique des problèmes⁷⁷.

Face à un univers controversé, à « *des problèmes dont les conséquences ne sont pas directement perceptibles ou peuvent être différées dans le temps, dont la remédiation est difficile sinon impossible, dont la connaissance même est sujette à caution, en tout cas suscite controverses scientifiques et sociales, etc., des processus conventionnels de décision collective vont s'organiser malgré tout* » [Boidin et Zuindeau, 2006 :21]. Ce sont là les conventions d'environnement qui vont aider à la stabilisation du contexte socio-politique – des conventions qui comme toute convention économique, au sens fort des conventionnalistes, sont un « *ensemble de règles de comportement collectif, adopté face à une situation d'incertitude radicale* » [Boidin et Zuindeau, 2006 :21]. C'est dans la mesure où la mise en œuvre de politiques susceptibles de répondre au problème posé ne peut attendre que soit établie une parfaite connaissance de ce problème, que « *le processus de décision va peu à peu prendre son autonomie par rapport à la controverse scientifique* » et va donner lieu à l'élaboration d'une convention d'environnement « *constituant un accord en matière de diagnostics et d'objectifs à atteindre, de solutions institutionnelles ou techniques à mettre en œuvre* » [Vivien, 2005 :71] et jouant ainsi le rôle de stabilisateur. Les conventions d'environnement [Godard, 1990] – par exemple des dispositions légales, ou des incitations économiques (taxations, quotas transférables, subventions) [*Ibid.*], ou encore des modes d'auto-organisation (cf. *infra* Chapitre 4, II.) – servent de base à la constitution de comportements collectifs originaux permettant une stabilité suffisante face à des situations d'incertitude et d'instabilité dans le champ de l'environnement [Calvo-Mendieta, 2005 :102] et permettant aux agents d'anticiper et d'investir : « *ce sont des cadres normatifs, nés de*

⁷⁵ Si le sens commun peut s'exprimer alors il y a une base légitime d'évaluation et la perception est directe par les acteurs mais dans certains domaines (comme dans le cas du trou de la couche d'ozone ou de l'effet de serre) celle-ci est dépendante d'une construction scientifique relayée par plusieurs acteurs (médias, politique, experts, administration) ; il s'agit dans ce cas d'une perception médiatisée des problèmes et sa légitimité est faible comme guide de la décision collective [Godard, 2005].

⁷⁶ Qui intervient d'abord comme multiplicateur du niveau des dommages possibles, il faut donc agir avant de savoir. Renvoie aux débats autour du principe de précaution [Godard, 2005].

⁷⁷ Là où il existe un « savoir commun », la connaissance scientifique est stable, les conflits existants sont les conflits d'intérêts classiques ayant la répartition pour enjeu ; en opposition aux cas où il existe des controverses scientifiques durables sur l'existence et la nature des risques, causes ou conséquences dommageables et sur l'incertitude concernant la gravité des problèmes [Godard, 2005].

l'histoire et de la procédure des négociations, qui sont posés et permettent aux acteurs de prendre des décisions » [Vivien, 2005 :71].

Les conventions d'environnement permettent alors de donner une place à la façon dont les acteurs justifient et organisent leurs pratiques en matière d'environnement et à la diversité des institutions qui peuvent en découler. Cette approche a donné lieu à de nombreuses applications ; nous n'en citerons que deux car elles dépassent les limites propres à cette approche (cf. *infra* 2.) en admettant le rôle du politique et le fait que « *les règles instrumentalisent une vision du monde* » [Baron et Isla, 2006 :371, nous soulignons]. Les travaux de Baron et Isla [2004, 2006] utilisent cette grille de lecture pour appréhender les différentes conventions d'accessibilité à l'eau potable dans les grandes métropoles d'Afrique sub-saharienne, tandis que ceux de Boisvert et Vivien [2010b] se penchent sur le processus de construction de la Convention sur la diversité biologique adoptée à Rio en 1992.

2. Eléments de critique régulationniste : une socio-économie « morale »

Les réflexions sur les conceptions alternatives de valorisation des ressources écologiques (cœur de la *social ecological economics*), ainsi que celles en termes de conventions d'environnement que nous venons de présenter, souffrent de certaines limites. Dans le souci de rivaliser sérieusement avec une théorie standard qui considère la sous-évaluation de l'environnement et des ressources naturelles comme cause de leur dégradation, les tenants de l'approche socioéconomique ont cherché à requalifier la méthode d'évaluation monétaire, notamment en prenant en compte la pluralité des valeurs dans la prise de décision en situation de conflits [Douai et Vivien, 2009 :11]. Le problème soulevé par Douai et Vivien [2009 :11] provient du fait que se retrouvent dans ces courants certains présupposés propres aux approches de la socio-économie morale :

- (i) la frontière entre science sociale et philosophie morale n'est pas explicitée ;
- (ii) l'individu est essentiellement moral et agit en fonction de choix librement consentis ;
- (iii) la problématique considérée « *ne renvoie qu'à une affaire d'éthique individuelle [et] relève donc exclusivement de la sphère des représentations ou des valeurs* » et
- (iv) « *le politique est la sphère où convergent les représentations et les valeurs individuelles* », parfois considérées comme socialement construites.

Ce que désigne alors la socio-économie morale pour ces auteurs, c'est « *un type d'approche qui, d'un côté, reconnaît l'inscription des relations et objets environnementaux dans des*

logiques collectives et des rapports sociaux et, d'un autre côté, travaille à l'effacement de ces rapports sociaux dès lors qu'elle s'assigne la tâche normative de résoudre (ou contribuer à résoudre) des conflits d'intérêts contradictoires » [Douai & Vivien, 2009 :11].

En effet, cette socio-économie aborde l'objet étudié, à l'instar de l'économie institutionnelle hétérodoxe, comme un construit social pour ensuite paradoxalement l'expulser afin de le reconstruire ou le remodeler de façon à ce qu'il soit compatible avec la préoccupation normative de cette approche [Ibid.]. Elle entre d'ailleurs, dans la typologie établie par Billaudot et Destais [2009 :8], dans la case des analyses qui n'impliquent que l'économie et l'environnement, délaissant alors la composante sociale. L'analyse se fait maintenant en univers controversé, ce qui suppose « *un conflit entre acteurs en raison de la pluralité des croyances ou des points de vue moraux* » [Ibid.]. Les controverses scientifiques conduisent à légitimer l'intervention publique pour atteindre le développement soutenable (DS) tandis que les controverses morales ont des implications normatives ouvertes, puisque le débat démocratique à la base des conventions d'environnement définit le DS. Elle ne prescrit cependant rien de précis en termes de normes à instituer, les controverses portant également sur le sens même du soutenable, du durable [Ibid. p.11].

Les institutions proposées le sont sur la base d'une théorie politique normative, celle de la démocratie délibérative [Jacobs, 1997, dans Douai et Vivien, 2009 :12]. Cette conception place la délibération publique au cœur de la vie démocratique et en fait une importante source de la légitimité politique, c'est un « *régime dans lequel l'exercice du pouvoir passe par l'échange public d'opinions, d'informations et d'arguments entre citoyens égaux en vue de la prise de décision* » [Girard, 2013]⁷⁸. La distinction entre intérêts et valeurs opérée par Vatn vient appuyer et alimenter cette approche normative : le type de conflit qui a lieu dans le domaine de l'environnement devrait être et/ou devenir un conflit de valeurs – car ce qui est en jeu relève du bien commun. « *L'environnement est renvoyé dans la sphère du « bien commun », telle une sorte de « méta-cité civique », qui ouvre la voie à la convergence des jugements* » [Douai et Vivien, 2009 :13]. C'est alors les méthodes délibératives qui sont à privilégier dans la mesure où elles supposent un dialogue qui idéalement entraîne la transformation de la compréhension des choses par les acteurs et donc un consensus ; elles instituent également « *des rôles spécifiques à endosser par les acteurs, impliquant que l'on*

⁷⁸ « *L'évolution de la théorie délibérative est structurée par l'opposition entre les théories du libéralisme constitutionnel, influencées par Rawls, qui mettent l'accent sur la protection des droits individuels et les théories de la démocratie radicale, influencées par Habermas, qui donnent la priorité à l'exercice non restreint de la souveraineté populaire* » Girard [2013].

délégitime d'autres rôles et d'autres types d'expression » [Ibid.]. Leur fonction est ainsi, ou devrait être, de réduire le poids des positions/rôles/intérêts particuliers – autrement dit des relations sociales existantes – dans la régulation d'un conflit (environnemental), cette régulation n'étant pas perçue comme le fruit d'un compromis politique mais comme des solutions de gouvernance sur lesquelles les acteurs se mettent d'accord après délibération [Douai et Montalban, 2012 :1210-1211].

Il y a donc bien séparation entre les valeurs (relevant de la sphère des représentations) et la sphère des intérêts (économiques) et des institutions dominantes ; par conséquent il y a une évacuation des « *conditions objectives dans lesquelles les valeurs s'inscrivent et [du] rôle des rapports de force et des compromis politiques* » [Douai et Vivien, 2009 :13], ces derniers étant définis comme un « *arbitrage entre intérêts hétérogènes [répondant] à une logique autonome d'accumulation de puissance* » [Amable et Palombarini, 2005, dans Ibid.]. Ce faisant, ce sont également les rapports sociaux à la nature et à l'environnement qui sont évacués. Vatn par exemple reconnaît que l'institution est un rapport social – et qu'elle « *implique, dès lors qu'il y a conflit, la reconnaissance et la protection de certains intérêts au détriment des autres* » – mais dans le même temps, il en extrait sa substance en considérant que les parties prenantes au conflit environnemental s'expriment librement et de façon honnête au sein des institutions délibératives.

A ce propos, Douai et Montalban [2012 :1213-1214] font trois remarques. La première étant que les valeurs morales sont toujours enchâssées dans des réalités matérielles et pratiques, et qu'elles ne peuvent donc pas être séparées du contexte social duquel elles émergent. Les valeurs sont elles aussi fonction des structures sociales. Intérêts et valeurs peuvent alors être distinguées mais non strictement séparées. Le deuxième point, à travers un prisme relevant de l'institutionnalisme historique, souligne que cette séparation serait contreproductive dans la mesure où l'intérêt, relié à un contexte spécifique, est ce qui conduit les acteurs à accorder de la valeur à une activité, un état ou une chose. Finalement, l'intérêt, entendu largement, est ici considéré comme la seule motivation de l'action humaine sans pour autant se référer à de l'égoïsme ou à une rationalité calculatrice : « *we would argue that being disinterested means that one has no reason to act* » [Ibid.]. Troisièmement, la focalisation normative sur les valeurs suggère une séparation des conflits environnementaux du contexte socio-institutionnel dans lequel ils émergent et duquel leur régulation dépend principalement. L'approche normative de Vatn est donc basée sur des prémisses et des hypothèses qui entament, voire contredisent, sa perspective descriptive du changement

institutionnel que Douai et Montalban [2012 :1214] considèrent comme pertinente pour analyser les conflits environnementaux. Finalement,

« alors même que l'inscription institutionnelle et socio-historique des rapports homme-nature est posée comme une hypothèse de base dans la démarche de la socio-économie morale, on voit que celle-ci devient gênante pour mener à bien le projet normatif qui l'anime. De fait, en présupposant que les conflits environnementaux renvoient fondamentalement à une question normative de choix entre valeurs, entre visions morales individuelles, et en délaissant le rôle des intérêts, des positions sociales, des rapports de pouvoirs qui y sont inhérents, la socio-économie morale en arrive nécessairement et paradoxalement à appeler à l'effacement des rapports sociaux à la nature » [Douai & Vivien, 2009 : 13].

Cette position qu'adopte la socio-économie morale revient « à nier que tous les rapports des hommes à la nature renvoient à des rapports des hommes entre eux » [Ibid., p.14]. Alors, inscrire la problématique du développement soutenable dans ce cadre risque « de ne problématiser que la façon dont les acteurs pourront pénétrer les arènes délimitées par des institutions adéquates au sein desquelles leurs intérêts particuliers et les rapports de pouvoir sont effacés au profit d'un objectif commun transcendantal au niveau des valeurs ou des intersubjectivités » [Ibid.]. C'est l'objet du prochain chapitre que de présenter la typologie systémique des normes, que développe Bernard Billaudot à l'aide d'une approche en institutionnalisme historique et pragmatique, qui prend en compte ces deux aspects que sont le rapport des hommes entre eux et le rapport des hommes aux objets ou à la nature. Cette approche découle d'une critique régulationniste qui autorise une vision de la société capitaliste comme un processus contradictoire qui met l'accent sur le conflit, parfois sur sa régulation. L'intégration dans la même lignée d'autres éléments de critique propres au lien entre dynamiques socio-économiques et questions environnementales, permettra d'aboutir à une socio-économie politique de l'environnement et du développement durable qui ne néglige pas les forces principales du changement institutionnel et donc des règles.

3. Approche en termes de gouvernance environnementale : l'économie institutionnelle de l'environnement

Le courant de l'institutionnalisme environnemental [Plumecocq, 2010 :159], ou économie institutionnelle de l'environnement [Billaudot et Destais, 2009 :13], ou *institutional ecological economics* [Douai et Montalban, 2012] est cette partie de la socio-économie de

l'environnement (ou *social ecological economics*) qui traite de la gouvernance environnementale [Douai et Montalban, 2012 :1200]. Elle s'applique à la fois au niveau micro-économique, en précisant les conditions de la prise de décision face aux incertitudes environnementales, et au niveau macroéconomique, en s'intéressant aux défaillances des institutions existantes pour la gestion environnementale [Froger, 1997, dans Boidin et Zuindeau, 2006 :19 ; Petit, 2002].

La notion de gouvernance environnementale est entendue par Jouni Paavola [2007 :94] comme la fondation, la réaffirmation ou le changement d'institutions pour la résolution de conflits sur des ressources environnementales⁷⁹, tandis que le terme conflit provient de l'interdépendance des agents et se réfère ici aux conflits d'intérêts et/ou de valeurs parmi les parties sans que le conflit soit forcément ouvert. Cette définition ne limite donc ni le type ni l'échelle des problèmes de gouvernance environnementale et des solutions à examiner pour leur résolution [*Ibid.*]. Finalement, pour Paavola, la résolution des conflits environnementaux et le choix d'une solution de gouvernance relève de la justice sociale plutôt que de l'efficacité économique. Il prêche alors pour un pluralisme radical qui prenne en compte la fait que les valeurs influencent les solutions de gouvernance : « *values influence what resolutions of environmental conflicts are considered just* » [Paavola, 2007 :96]. La légitimité des solutions retenues exige alors une justice distributive – dans le sens où certains intérêts et valeurs seront réalisés par le changement ou l'affirmation des institutions de gouvernance environnementale. Dans un contexte de pluralisme, les objectifs différents des multiples acteurs rendra difficile une justice distributive dans la mesure où chacune des solutions de gouvernance environnementale choisie favorisera un ou plusieurs acteurs au détriment des autres [*Ibid.*]. C'est alors que la justice procédurale peut jouer un rôle pour justifier les décisions aux yeux de ceux dont les intérêts et les valeurs ont été sacrifiées pour la réalisation des intérêts et valeurs d'autres acteurs [*Ibid.*, p. 97]. L'auteur considère aussi que la mise en œuvre de mécanismes de justice procédurale pourra favoriser l'apprentissage et la transformation des valeurs et des motivations des acteurs impliqués, d'où l'importance d'inclure des mécanismes de participation, dans la lignée d'Ostrom (cf. *infra* Chapitre 4, II., 4.) aux solutions de gouvernance [*Ibid.*].

⁷⁹ « *The establishment, reaffirmation or change of institutions to resolve conflicts over environmental resources. (...) In this definition, conflict refers to a conflict of interest, not necessarily to an open conflict, between involved parties. (...) The definition does not limit the type or scale of environmental governance problems and solutions that can be examined, and it also recognizes social justice as an integral part of environmental decisions* » [Paavola, 2007:94].

La reconnaissance de la pluralité des valeurs et du fait que certaines sont incommensurables, conduit les tenants de l'institutionnalisme environnemental à considérer que le choix d'une unique unité de mesure n'est pas une solution satisfaisante pour comparer les alternatives qui existent en matière de politique environnementale, puisque cette dernière est reconnue comme impliquant un conflit entre différentes valeurs et intérêts. Dans l'optique justement d'intégrer des critères éthiques pour définir les ressources à transmettre aux futures générations, et d'analyser les institutions qui seraient en charge de la gestion des ressources naturelles, la notion de coévolution de Norgaard [1984] entre systèmes économique (et donc humain) et environnemental par exemple, qui fut délaissée par l'économie écologique américaine, est reconnue par les tenants d'une approche institutionnaliste de l'environnement [Boidin et Zuindeau, 2006 :18] comme un thème potentiel d'unification [Spash, 1999 :425], bien que non encore exempt de débats.

C'est dans ce sens qu'à partir des années 1990 les analyses multicritères ont été appliquées à l'environnement en remplacement de l'évaluation monétaire, comme outil d'aide à la décision, dans le but d'identifier le meilleur compromis possible entre les différentes valeurs et les intérêts en compétition dans un contexte d'incertitude [Martinez-Alier, Munda et O'Neill, 1998 ; Vatn, 2005 ; Vivien, 2009 ; Boidin et Zuindeau, 2006]. Il s'agit bien là du volet microéconomique qui cherche à déterminer les conditions de la prise de décision dans un contexte d'incertitudes environnementales. Les analyses multicritères permettent de prendre en compte plusieurs critères d'évaluation, de nature économique, sociale ou écologique (environnementale) sans les réduire, à la différence des analyses coûts-avantages traditionnelles, à une unique unité de mesure. En introduisant dans l'analyse des enjeux environnementaux le concept de conflit, l'analyse multicritères prend en compte le fait que les valeurs et intérêts sont multidimensionnels et difficilement interchangeables [Vatn, 2005 :337] et autorise la prise en compte de critères incommensurables (notamment lorsqu'il existe une difficulté pour traduire certains aspects en coûts). Elle permet donc de prendre en compte en théorie une pluralité d'intérêts et de valeurs à travers des critères contradictoires ou conflictuels, rendant explicite sa dimension politique [Boidin et Zuindeau, 2006 :24-25]. Cette méthode consiste à assigner un seuil d'insoutenabilité – une valeur au-dessus ou en-dessous de laquelle la situation est considérée comme insoutenable – pour chacun des indicateurs économiques, sociaux et environnementaux – eux-mêmes résultats de l'agrégation de sous-indicateurs auxquels sont attribués des poids différents – et une norme ou objectif à atteindre [Ibid]. Ensuite, pour chaque indicateur est évaluée la distance à la norme. Les résultats sont agrégés et donnent ainsi une estimation de la soutenabilité globale. Deux types de critiques

peuvent alors être portés à l'analyse multicritères, et concernent d'une part la méthode de construction de ses résultats et d'autre part sa mise en œuvre pratique [Molle et Molinga, 2003]. Concernant ce dernier point, la difficulté pratique majeure à laquelle se heurte l'analyse multicritères est le nombre très important de données requis qui la rend difficile à mettre en œuvre, même à une échelle territoriale restreinte [Boidin et Zuindeau, 2006 :25].

Concernant la méthode de construction des résultats, un premier obstacle est ici identifiable et relève de la difficulté à fixer des seuils d'irréversibilité du fait des limites de la connaissance scientifique, du caractère faillible de la rationalité et de la prédominance des rapports de force et des jeux d'acteurs [Boidin et Zuindeau, 2006 :24]. Certaines analyses cherchent alors à démontrer que ces seuils, dans les faits, sont des construits scientifiques mais également sociaux. Etablir un seuil suppose en effet un classement préalable, or « *classer suppose d'avoir produit des catégories générales qui elles-mêmes reflètent une vision des relations sociales et du temps* » [Lorrain, 2005 :182]. L'approche de Godard et les travaux qui s'en inspirent sans s'y limiter dans l'analyse, illustrent bien ce fait et soulignent bien « *le caractère variable des normes selon l'évolution des rapports de forces et des critères retenus pour estimer les seuils* » [Boidin & Zuindeau, 2006 : 24]. Les travaux de Boisvert et Vivien [2010b] sur la convention de la diversité biologique née au Sommet de la Terre de 1992, montrent dans cet esprit qu'elle est finalement le reflet de la diversité des communautés d'intérêts et des interprétations de la question écologique. Dans d'autres domaines, les travaux de Trottier [2007] ou de Buchs [2012] démontrent le caractère socialement construit, géographiquement et historiquement situé du phénomène de pénurie en eau et donc des seuils servant à le définir, aboutissant à des politiques de gestion servant certains intérêts, politiques et/ou économiques.

Cette méthode souffre par ailleurs de l'éternel problème de la procédure d'agrégation des différents sous-indicateurs. La question de l'attribution des poids à chacun des sous-indicateurs d'abord, dépend forcément de ce que l'on souhaite valoriser, s'agissant de l'un des aspects économique, social ou écologique, ou s'agissant des positions en leur sein (valeurs et/ou intérêts, les deux nous l'avons vu, n'étant pas indépendants). Elle dépend ensuite du choix d'une procédure d'agrégation qui devrait procéder, dans la lignée des travaux de la socio-économie morale, de négociations entre acteurs. C'est donc une méthode qui se veut participative, le problème étant ici que l'optique délibérative et participative garantit éventuellement la participation des acteurs, mais en aucun cas que tous les points de vue seront pris en compte. Le caractère instrumental de la participation est alors à surveiller : « *le*

discours actuel sur l'eau souligne en effet systématiquement la nécessité de la participation de la population, mais la contraint si bien que celle-ci ne peut pour l'instant s'exprimer que par une adhésion complète aux structures de signification et de domination que ce discours essaie d'imposer » [Trottier, 2007 :127]. Sur le fond en tout cas, cette position est compatible avec l'idée conventionnaliste selon laquelle ce sont des processus de décisions collectives qui permettront de faire émerger des valeurs acceptées socialement, mais elle peut tomber dans les travers dénoncés par la socio-économie politique concernant notamment la légitimité comme violence symbolique (cf. *infra* Chapitre 3, III.).

Au niveau macro, les tenants de cette approche s'intéressent aux défaillances des institutions existantes pour la gestion environnementale, en montrant notamment que la logique marchande qui gouverne principalement les institutions économiques ne permet pas de prendre en compte la temporalité de l'environnement [Boidin et Zuineau, 2006 :19]. En concevant néanmoins les institutions, les règles ou les concepts promus comme des compromis historiques institutionnalisés entre acteurs sociaux [Billaudot et Destais, 2009 :13], cette approche est à même de dépasser les limites associées à une approche qui se concentre principalement sur les valeurs et sur la légitimité des décisions. Dans cette optique, la question est ici posée du renouvellement des institutions, surtout à l'échelle internationale étant donné le contexte de bouleversement des niveaux traditionnels de gestion et de ce qui en découle (cf. *infra* Chapitre 4, III.) : une diversité d'acteurs en présence, aux logiques différentes et/ou contradictoires, nuisant au traitement efficace des problématiques globales et notamment de celle de l'environnement.

Chapitre 3 : Typologie systémique des normes et pluralité des intérêts (conflictuels) : apports de la critique régulationniste

Afin de dépasser les limites, tout en conservant les apports identifiés dans les différentes approches de la règle, de l'institution et des forces du changement institutionnel, nous enrichissons notre boîte à outils d'une dernière approche, celle de l'institutionnalisme historique et pragmatique (IHP) qui se fonde sur les deux piliers théoriques que sont, d'une part l'économie des conventions dans sa version interprétative, et d'autre part l'analyse des règles développée par Commons que nous présentons dans une première partie (I.) en nous appuyant notamment sur les travaux de Billaudot [2004a, 2004b, 2004c, 2006a, 2006b, 2008a, 2008b, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b, 2011c] et de Buchs [2012]. La mobilisation des concepts conventionnalistes et commonsiens n'est toutefois pas absolue. L'approche en IHP développée par Billaudot découle en effet d'une « appropriation critique » de ceux-ci notamment à travers le prisme régulationniste, comme nous l'avons montré dans le Chapitre 2 concernant la théorie interprétative des conventions et c'est ce que nous montrerons concernant les travaux de Commons. Il doit être précisé ici que notre point de départ étant les règles et la coordination qu'elles permettent entre les individus, nous avons d'abord centré l'analyse sur la façon de les appréhender par les théories microéconomiques en prenant comme point de départ l'individu. Nous sommes ainsi partie de la théorie néoclassique et de ses prolongements pour démontrer qu'elle ne permettait pas, de notre point de vue, d'appréhender notre objet d'analyse (Chapitre 1) ; pour ensuite aboutir à l'économie des conventions et à sa théorie de la justification qui, malgré certaines limites, offraient de notre point de vue des outils appréciables pour ce faire (Chapitre 2). Nous ne développerons donc pas dans cette thèse l'analyse régulationniste et les outils conceptuels qu'elle propose car ceci supposerait un tout autre point de départ théorique et constituerait un tout autre travail.

Néanmoins, dans une optique de dépassement des antagonismes classiques en sciences sociales (telle que l'opposition méthodologique entre individualisme et holisme) et car nous souhaitons prendre en compte le rôle de la composante systémique dans le comportement des individus et donc dans la formation des règles qui les coordonnent, il nous a semblé nécessaire de dépasser le seul cadre de l'économie des conventions. C'est ainsi que la critique régulationniste que Billaudot développe de cette théorie et de celle de Commons, constitue de notre point de vue un apport fondamental. Celle-ci est rendue possible par le fait que l'école de la régulation et l'institutionnalisme – bien que n'étudiant pas le même type d'institution (la première adoptant un positionnement strictement macroéconomique) – « *s'inscrivent l'une et*

l'autre dans un même courant de pensée plus vaste qui insiste sur la prise en compte nécessaire des institutions, du droit et des conventions dans l'analyse de la vie économique » [Guéry, 2001 :12]. La synthèse critique que représente l'IHP et les outils conceptuels développés en son sein seront alors présentés (II.) ce qui conduira à « boucler » notre grille de lecture théorique concernant les « règles ».

Si cette théorie nous permet de combler les manques identifiés tout au long des chapitres précédents s'agissant du « volet institutionnel » de notre problématique, elle permet également de le faire concernant le « volet environnemental ». En effet, même si l'approche que nous présentons ici ne procède pas de l'IHP de Billaudot, mais plutôt d'un institutionnalisme historique [Hall et Taylor, 1997] plus pur, elle porte, comme nous l'avons vu, une critique régulationniste à la socio-économie morale de l'environnement et permet d'en dépasser les principales limites. C'est la socio-économie politique de l'environnement et du développement durable que nous présenterons enfin (III.)

I. L'économie de l'action collective de John Rogers Commons

L'ancien institutionnalisme américain, qui naît fin XIX^e siècle et dont les représentants sont Thorstein Veblen et John Rogers Commons (cf. *supra* Chapitre 1, I.1), ouvre la voie à une analyse originale qui tente de dépasser le vieil antagonisme méthodologique entre holisme et individualisme, « *entre le vide institutionnel de l'approche néoclassique et le tout institutionnel de l'approche durkheimienne* » [Corei, 1995 : 10]. Ce courant, qui recoupe une grande diversité d'analyses, considère l'institution comme l'objet premier d'analyse de la science économique. Il se situe ainsi dans la droite lignée de l'école historique allemande⁸⁰ (cf. *supra* Chapitre 1, I., 1.1.), il n'en est même qu'une des modalités nouvelles selon Richard T. Ely [Guéry, 2001 :17], élève de Knies et professeur de Veblen et de Commons : « *l'institutionnalisme américain [...] a lui aussi une histoire, qui renvoie en amont à ses racines dans un autre grand courant de la pensée économique, ni anglaise, ni française, ni autrichienne, mais allemande, et en aval à une interrogation trop souvent évitée ou contournée sur l'institution elle-même, ce qu'elle est ou n'est pas, tant dans la société que dans l'usage qui en est fait par les sciences sociales* » [Guéry, 2001 :14]. L'institution n'est ici plus vue uniquement comme contraignant l'action individuelle mais également comme

⁸⁰ « *Dès le début du XX^e siècle, Veblen rappelle déjà le lien entre ses thèses et celles de l'école historique allemande, en particulier celles de Gustav Schmoller. [...] Lorsqu'il établit cette filiation nette, bien que non sans critique, Veblen n'ignore pas que ce sont des économistes d'origine allemande, formés en Europe par les grands maîtres de l'école historique [...] dans le but avoué de contrer l'influence qu'exerce déjà l'école marginaliste aux Etats-Unis* » [Guéry, 2001 :16-17].

« libératrice » de celle-ci. Elle permet donc également, selon la formule bien connue, de libérer et d'étendre le champ de l'action individuelle [Commons, 1931]. Dans cette optique, le lien entre les niveaux individuel et collectif – maillon manquant de la théorie standard pure et de sa version élargie – peut alors se penser. Ce lien est en outre conçu de manière dynamique dans la mesure où cette conception autorise la prise en compte de l'influence réciproque de ces deux niveaux.

Ceci suppose enfin, pour le dire de façon simpliste, que la règle (au sens large) soit le produit de cette double influence, et donc d'un certain compromis. Cette perspective d'analyse permet ainsi de reconsidérer les conflits et les rapports de force : *« Elle ne minimise pas l'exercice d'une volonté des individus – en particulier dans le choix des règles ou plus généralement dans la dynamique institutionnelle. Les volontés se confrontent dans le cadre d'une action collective, action qui transforme les préférences, les intérêts privés ou collectifs et finalement les règles. Ces dernières cristallisent un certain rapport de pouvoir et l'égale ou l'inégale répartition du pouvoir influe sur le fonctionnement des institutions »* [Corei, 1995 :9]. Par ailleurs, ce courant de pensée consacre une approche substantielle des institutions⁸¹ dans la mesure où celles-ci sont appréhendées comme des *« constructions sociales résultant d'un processus historique »* et unifiées par la logique [Bazzoli, 1999 :106]. La dimension anthropologique est donc prise en compte dans la mesure où les comportements des individus sont reconnus comme variables, non seulement dans le temps mais également dans l'espace social, c'est-à-dire selon le pays, la culture ou la communauté. C'est ainsi *« la connaissance des principes institutionnels – règles, coutumes, modes de coordination – qui permet de comprendre les préférences des agents et leurs comportements »* [Corei, 1995 : 13].

De cette école, ce sont les travaux de John Rogers Commons que nous mobiliserons. L'approche qu'il développe constitue une des bases théoriques de l'institutionnalisme historique et pragmatique développé par Billaudot ; elle présente d'autre part un point de vue qui met en avant ce que Commons appelle la « transaction », concept qui exprime le processus de création du « collectif » par les individus aboutissant à la définition des règles et des institutions. Dans la lignée de son école d'appartenance, la considération du temps et de l'espace dans lesquels elles se forment et évoluent, amène l'auteur à les considérer comme *« indissociablement économiques, juridiques et éthiques »* [Corei, 1995 :30], un point qui

⁸¹ A la différence d'une approche fonctionnelle de celles-ci qui consisterait à en présenter une typologie claire et définitive.

nous est particulièrement utile⁸². Ceci révèle une vision de l'économie bien plus riche et complexe que la vision mécaniste qui a cours depuis deux siècles, « *une approche transdisciplinaire dans laquelle l'économie (...) est mise en relation avec le droit, l'histoire, l'anthropologie, la psychologie, l'épistémologie et la philosophie. Pour notre auteur, tous ces « langages » sont des points de vue qui révèlent des dimensions spécifiques de l'institutionnalité des faits économiques* » [Théret, 2001 :87]. Les travaux de Commons permettent alors d'appréhender non seulement le collectif en tant que tel, mais également la façon dont celui-ci émerge et est influencé par le lieu et le moment particulier où il naît : « *le temps, le jugement, la culture marquent de relativité historique et sociale les phénomènes économiques [Commons, 1950]. Ainsi, il place au cœur de la théorie économique l'analyse des processus de production de règles de comportement par l'action collective.* » [Corei, 1995 : 30]. Nous présentons alors les concepts de base propres à l'analyse de Commons et qui lui permettent de construire son économie de l'action collective, avant de nous pencher – comme c'était le cas pour l'économie des conventions – sur les fondements philosophiques pragmatistes de ceux-ci.

1. Un panorama des concepts mobilisés par l'institutionnalisme de Commons

Notre objet ici n'est pas de présenter ces travaux de façon exhaustive dans la mesure où nous ne mobilisons pas directement la théorie de l'action collective de Commons, mais bien l'approche en institutionnalisme historique et pragmatique développée par Billaudot qui la prend comme un de ses fondements. L'intérêt de cette approche pour les développements théoriques ultérieurs apparaît néanmoins évident si l'on se réfère à la conception de l'action collective de Commons qui « *prend différentes formes allant de la coutume inorganisée aux nombreuses formes complexes d'organisations en fonctionnement* » [Commons, 1931 :288]. Nous nous attelons alors dans un premier temps à définir et caractériser le concept de « transaction », pour ensuite présenter la typologie qu'en tire Commons. Nous continuons cette présentation de l'économie de l'action collective en présentant les concepts de « règle opérante » et de « collectif dynamique organisé » en précisant la place de la coutume et du droit au sein de l'analyse. Nous terminons en explicitant le lien individuel/collectif qui conditionne l'ordre collectif au sein de cette théorie.

⁸² Selon Commons [1931 :289] : « *David Hume fonde l'unité [de l'Economie, du Droit et de l'Ethique] sur le principe de rareté et sur le conflit d'intérêts qui en résulte, alors qu'Adam Smith, pour sa part, a isolé l'économie des deux autres sciences en invoquant les notions de divine providence, d'abondance terrestre et l'harmonie des intérêts qui en résulte* ».

L'unité fondamentale d'analyse mobilisée par Commons, en opposition à la conception dominante de l'économie en termes de marchandises et de rationalité individuelle, est la « transaction », une « *unité d'activité représentant le lien social* » [Corei, 1995 : 31] et permettant d'appréhender « *les relations de conflit, de dépendance et d'ordre nouées entre les individus* » [Bazzoli, 1999 : 91]. Cette notion va lui permettre d'appréhender les relations entre les hommes (*joint actions* ou *trans-actions*) – et donc le jeu des interactions sociales, auparavant évacué de l'analyse depuis la conception classique centrée uniquement sur les relations entre l'homme et la nature [Corei, 1995]. La transaction permet donc à Commons de rassembler les trois composants présents selon lui dans toute relation sociale : les intérêts conflictuels, la dépendance mutuelle des individus et l'incertitude (ou l'ordre).

1.1. *Conflits, interdépendance et incertitude*

Les conflits résultent de la rareté, mais il s'agit là d'une rareté des opportunités et non d'une rareté naturelle. Commons suit en cela l'analyse de D. Hume qui montre que la rareté est liée à la propriété des choses [Corei, 1995 : 31] et considère alors le droit de propriété⁸³ comme le fondement juridique du capitalisme [*Ibid.*]. En redéfinissant l'économie politique comme science des transferts des droits de propriété, il met en avant le principe de rareté comme élément premier et fondamental de l'économie [Théret, 2001 : 89]. Ainsi, ce n'est pas seulement la qualité de l'organisation économique de la production et des échanges qui conditionne la rareté ou l'abondance économique, mais aussi et surtout la qualité du système de droit ; c'est une question « *de bonne ou de mauvaise organisation juridique des droits et des échanges de droits sur les choses* » [Guéry, 2001 : 21]. La propriété reste donc pour Commons un concept central mais qui ne mène pas forcément à l'abondance (à la différence des classiques), il est par nature excluant : « *par un droit octroyé à une personne, physique ou morale, la propriété permet dans son principe même de priver tous ceux qui ne bénéficient pas de ce droit d'un bien, ou de l'usage de ce bien* » [*ibid.*, nous soulignons].

Cette conception de la rareté comme « organisée » par le droit est d'autant plus intéressante que nous nous intéressons d'une part aux *règles d'accès* à l'eau potable, et d'autre part, à un pays qui fait reposer le système d'allocation de cette ressource sur un système de droits de propriété qui est de plus dissocié de celui de la terre. A propos du droit de propriété donc, Commons considère que les économistes ont confondu le transfert légal de

⁸³ La littérature sur les droits de propriété est très étendue et notamment dans le domaine des sciences économiques mais nous ne nous y intéressons que de façon indirecte, nous ne les présenterons donc pas de façon exhaustive mais nous contenterons d'éclaircir les points nécessaires à la compréhension des concepts et théories mobilisées. La propriété est pour Commons, « *un droit sur des valeurs futures* » [Guéry, 2001 : 23].

propriété et le transfert physique du bien qui en fait l'objet : « *en excluant de l'analyse les droits de propriété, c'est-à-dire en supposant que l'économie a une existence indépendante, ils n'ont pas compris que l'élément crucial du comportement économique, n'est pas le contrôle physique mais le contrôle légal* » [Bazzoli, 1999 : 91, nous soulignons]. C'est là tout l'intérêt du concept de transaction et de l'analyse qui s'y fonde : rétablir le lien entre le juridique et l'économique, ce que Commons appelle le « *legal-economic nexus* » [Ibid.].

La prise en compte de la dépendance mutuelle des individus découle quant à elle de l'obligation pour eux de coopérer afin de relativiser la rareté et de réduire les conflits qui en découlent. Ainsi, le deuxième principe universel sur lequel repose l'économie est l'efficacité ou efficience, « *condition d'un ordre qui peut être obtenu par dépassement dialectique du conflit et de la coopération* » [Théret, 2001 : 89]. Cette nécessaire coopération entre individus pour parvenir à produire efficacement et ainsi réduire les conflits découlant de la rareté découle également de la nature même du droit de propriété. En effet, celui-ci implique forcément une situation de créance ou de débit vis-à-vis des autres individus qui doivent respecter ce droit mais également de la part de l'autorité garante de ce droit [Commons, 1931]. La dépendance relie donc ensemble les individus car ils sont dans la nécessité de coopérer pour produire et parce que leur organisation sociale repose sur un système de droits qui lie chacun à l'autre et à l'entité qui l'assure et le contrôle.

Enfin, l'incertitude est prise en compte par le concept de *futurity*, qui constitue alors le troisième principe fondamental de l'économie [Théret, 2001 : 89]. Face à un monde incertain et complexe, les individus ont besoin de points de repères ; ils recherchent pour cela la répétition attendue des transactions en ce qu'elle permet une certaine sécurité des anticipations en amont même de tout échange, production ou consommation. C'est donc à partir d'une représentation du futur (la *futurité*) et non plus du passé, que les individus peuvent agir et s'organiser [Ibid.]. C'est aussi une des fonctions du droit, et plus précisément du droit de propriété, dans la mesure où il limite l'exercice de la volonté individuelle, il la contraint et la circonscrit à un certain cadre ; ainsi est assurée la prévisibilité des comportements. La transaction est alors : « *l'activité d'aliénation et d'acquisition de droits de propriété intervenant avant que l'échange, la production ou la consommation ne s'effectuent. Les transactions sont ainsi les points stratégiques où se négocient les règles des activités futures* » [Corei, 1995 : 32, l'auteur souligne]. Le transfert de ces droits doit pour Commons faire l'objet d'une négociation entre les parties prenantes. Or celles-ci ne sont pas forcément sur un pied d'égalité lors de cette négociation, ce qui suppose l'existence d'une certaine

relation de pouvoir. En effet, la coopération rendue nécessaire par la dépendance mutuelle des individus « *ne repose pas sur une harmonie préétablie, mais implique une psychologie sociale dite « négociationnelle » conditionnée par les formes de la contrainte collective qui sont spécifiques aux divers types de transactions* » [Théret, 2001 : 89]. Cette psychologie négociationnelle prendra donc plusieurs formes selon le type de transaction engagé ; elle représente alors l'instrument de pouvoir qui sera mobilisé lors de la transaction : « *l'échange est une négociation sur le transfert des droits de propriété pour posséder et contrôler l'usage des biens, négociation impliquant forcément alors exercice du pouvoir (...)* » [Bazzoli et Kirat, 2003 : 188].

1.2. Types de transactions, règles opérantes et contrôle collectif

Sur la base de « *critères historiques à la fois économiques et juridiques* » [Corei, 1995 : 32], Commons distingue alors trois types de transaction pour appréhender la négociation des règles des interactions sociales [Bazzoli, 1999 ; Corei, 1995] : les transactions de marchandage, de direction et de répartition.

Les *bargaining transactions*⁸⁴ ou transactions de marchandage d'abord, portent sur le transfert de la propriété d'un bien et sont gouvernées par le principe de rareté parce que c'est lui qui, dans une économie capitaliste, pousse les individus à s'engager dans l'activité sociale. Ce principe renvoie alors à un « *pouvoir sur les autres* » dans la mesure où il découle et est sanctionné par la propriété [Théret, 2001 : 89]. Ce type de transaction repose sur un accord contractuel entre des acteurs juridiquement égaux mais qui mobilisent la psychologie négociationnelle de la persuasion et de la coercition économique [*Ibid.*] « *dans des limites prescrites* » [Bazzoli, 1999 : 95]. Les *managerial transactions*, ou transactions de direction, portent sur l'usage organisé de la propriété – autrement dit sur l'organisation de la production – et sont donc gouvernées par le principe d'efficacité en tant que « *pouvoir sur la nature* » dans le sens où ce dernier cherche à « *relativiser la rareté par la coopération* » [Théret, 2001]. Ce type de transaction repose sur une relation d'autorité (la psychologie négociationnelle qui mobilise la « *relation de commande/obéissance* » [*Ibid.*]) entre groupes juridiquement et économiquement inégaux « *dans le cadre de règles définissant l'autorité* » [Bazzoli, 1999 : 95]. Enfin, les *rationing transactions*, ou transactions de répartition, portent sur la formulation des règles qui gouvernent les transactions de marchandage et de direction, à propos de la répartition des charges et des bénéfices de l'activité entre les membres d'un collectif sur base

⁸⁴ Pour chacun des termes anglais existent plusieurs traductions que nous ne reprenons pas, voir Bazzoli [1999] ou Corei [1995].

des négociations entre « supérieurs légaux ». Elles reposent donc sur une relation d'autorité différente de la précédente dans la mesure où il s'agit ici de « supérieurs légaux » ; les « inférieurs » sont alors ici des mandants et non des « dominés » ce qui n'exclut nullement la relation de pouvoir.

Les deux premiers types de transaction renvoient ainsi à la « lutte pour la richesse » tandis que la transaction de répartition est de nature particulière, dans la mesure où c'est en son sein que se décident les règles collectives qui gouverneront les transactions de marchandage et de direction. Elle renvoie donc à la « lutte pour le pouvoir » [Bazzoli, 1999] et mobilisera alors la plaidoirie et l'argumentation comme psychologie négociationnelle dans la négociation de ces règles [Théret, 2001 : 89]. Toute transaction dépend alors bien du processus de négociation qui aura lieu entre les parties prenantes et du type de psychologie négociationnelle qui y sera mobilisé, processus de négociation « *mené dans le cadre de règles qui constituent les pouvoirs juridiques et économiques comme les limites de ces pouvoirs* » [Bazzoli, 1999 : 95].

Ces règles conditionnent donc également le processus de négociation de ces droits, qui doit se faire en conformité avec elles. Il s'agit là des *working rules*⁸⁵ ou « règles opérantes » qui définissent et contrôlent les champs d'action possibles des individus par l'action collective. Commons fait reposer l'effectivité de ces règles sur « *l'anticipation des sanctions qu'elles impliquent [; ces sanctions sont alors] une incitation collective à la conformité des comportements individuels, et non (...) l'édiction d'un contenu exact à ceux-ci* » [Ibid.]. C'est donc dans leur application concrète que les règles opérantes prennent tout leur sens et autorisent des « *modèles stables et partagés de comportements* » [Ibid.]. Commons met lui aussi l'accent sur l'interprétation en situation de la règle (EC) et souligne la nécessité d'une autorité légitime pour trancher les conflits, et ainsi orienter le sens d'application de celle-ci [Bazzoli, 1999 : 102]. Les règles opérantes définissent alors, dans les transactions entre les individus, ce que chacun « *peut ou ne peut pas faire (selon que l'action collective le protège), doit ou ne doit pas faire (selon que l'action collective le lui impose), pourrait ou ne pourrait pas faire (selon que l'action collective l'autorise ou l'empêche)* » [Ibid.].

Le contrôle collectif opéré par les règles opérantes prend par ailleurs des formes différentes : il peut s'opérer par « les règles inorganisées de la coutume », à dimension cognitive ; ou par « les règles organisées des *going concerns* », à dimension organisationnelle.

⁸⁵ Traduction de Théret (2001) : « règles opérantes » pour « *working rules* » et « collectif dynamique organisé » pour « *going concern* ».

Ainsi, même si Commons ne préjuge pas du degré de formalité de celles-ci mais les distingue par leur degré d'organisation [Buchs, 2012 : 359], on retrouve la distinction reprise par North au sein de la NEI entre institutions formelles et informelles [Gonce, 1971 ; dans Corei, 1995 : 35 et dans Bazzoli, 1999 : 103]. Les coutumes existent dans toute communauté, elles sont « *des règles générales de conduite issues de la répétition des pratiques et qui conditionnent, par apprentissage, les habitudes individuelles* » [Corei, 1995 : 36]. Les *going concerns* ou institutions organisées sont alors la version moderne de l'action collective qui, « *par leur inscription matérielle dans la réalité, exercent une régulation structurelle des interactions* » [Ibid.]. Il s'agit donc là d'un contrôle plus direct qui permet en quelque sorte de considérer que ces *going concerns* viennent combler les manques des pratiques coutumières dans la coordination des actions et la gestion des conflits. Malgré les incomplétudes de la coutume, Commons les considère comme plus universelles dans la mesure où elles suivent l'évolution des conditions économiques (il existe ainsi des coutumes « modernes » [Commons, 1931 : 290]. Ainsi, « *c'est bien l'interaction des dimensions cognitives et structurelles des institutions qui fonde leur fonction générique d'instances médiatrices et régulatrices. Tout ordre social complexe, impliquant à la fois une balance des intérêts conflictuels et un système de croyances communes, repose sur des formes incarnées d'institutions sous-tendues par des formes coutumières* » [Bazzoli, 1999 : 107].

Les *going concerns* se déploient dans les champs économique, politique et culturel ainsi qu'à différents niveaux de généralité, et c'est sur cette interaction complexe que repose l'ordre collectif. Ainsi, ils ne pourront être appréhendés de manière indépendante. On pourra étudier chacune de ses facettes séparément mais c'est l'analyse de leur corrélation qui permettra d'appréhender l'ordre collectif en place : « *on peut distinguer les règles générales de conduite de la société basées sur le « pouvoir de l'opinion » et renforcées par des organisations morales ou culturelles, l'Etat et les règles constitutionnelles et juridiques fondées sur le « pouvoir de la violence », les organisations économiques et leurs règles internes fondées sur le « pouvoir de la propriété* » [Bazzoli, 1999 : 107]. En allant plus loin, Théret [2003] reprend Commons et distingue plusieurs rangs d'institutions selon leur degré de socialisation. Les transactions ne concernant pas uniquement les interactions entre individus mais également celles entre *going concerns*, entités elles-mêmes structurées, on ne pourra considérer les règles régissant ces différentes transactions comme relevant d'un même niveau : « *ces transactions entre organisations relèvent d'un plus haut degré de socialisation des individus, et les règles qui y opèrent ne peuvent être considérées comme identiques à*

celles régulant de simples transactions interindividuelles » [Théret, 2003 : 147]. On distingue alors :

- (i) les « règles de transaction » concernant les individus (personnes physiques) en les considérant comme institution de rang 1 ;
- (ii) les « règles d'organisation » (constitutives des organisations) comme institution de rang 2 ;
- (iii) les règles de transaction entre organisations (personnes morales, *going concerns*) comme institution de rang 3 et qui ne peuvent exister sans les précédentes « *dans la mesure où l'existence de règles constitutives des organisations est un préalable à des transactions entre organisations* » ; et enfin
- (iv) les « règles de société », institutions de rang 4, qui permettent l'articulation des différentes formes de transactions dans l'espace social qui leur est extérieur : ce sont des « *règles stabilisant des relations entre des formes de transactions différenciées dans un espace qui n'est pas lui-même organisé et donc totalement structuré* » [Ibid.].

En faisant écho à Bazzoli [1999], on peut dire que les règles de société « *sont en fait des règles régissant les médiations symboliques entre ordres de transactions hétérogènes (le marché, l'Etat, la culture), médiations symboliques qui, tels la monnaie [la propriété], le droit, l'éthique, constituent le lien social dans les sociétés différenciées en de tels ordres* » [Théret, 2003 : 148].

1.3. Ordre collectif et mode de légitimation

La question fondamentale qui peut être posée ici est donc celle de l'ordre collectif qui dépasserait les logiques contradictoires mises en évidence (conflit vs. interdépendance) : c'est bien là qu'interviennent les règles issues de l'action collective, et donc issues des individus eux-mêmes. Commons attaque ainsi de front le problème du lien théorique entre le niveau individuel et le niveau collectif et celui de la conciliation nécessaire d'intérêts contradictoires mais interdépendants, en faisant résulter l'ordre d'un compromis collectif passant par les règles. La problématique générale de l'auteur peut ainsi être résumée de la façon suivante [Bazzoli, 1999] : « Alors que dans des situations d'interaction sociale les individus sont à la fois interdépendants et en conflit, pourquoi y a-t-il ordre plutôt que chaos et par quel processus cet ordre est-il généré » ? On constate ici la proximité du questionnement avec les philosophies du contrat social (T. Hobbes, J. Locke, J.-J. Rousseau) notamment sur la volonté

de comprendre l'origine de la mise en place de cet ordre (cf. *supra* Chapitre 1, I., 1.1.). Sur ce point, nous venons de voir que l'analyse de Commons est particulièrement utile en ce qu'elle fait découler l'ordre collectif des individus eux-mêmes et non d'un accord mythique : « *L'ordre n'est pas la résultante d'une harmonisation inconsciente des intérêts par la force de la « main invisible » du marché, mais le produit d'une régulation dynamique des interactions et des conflits grâce aux règles de l'action collective* » [Bazzoli, 1999 : 90-91].

L'ordre résulte donc de l'action collective qui légitime les pratiques sociales au sein d'une société. Ce processus de légitimation des pratiques se fait par le biais de l'éthique d'abord, dont les règles sanctionnent l'appartenance au groupe. L'éthique est ici entendue comme définissant ce qui est bien ou mal, elle s'assimile autrement dit à la morale, aux sanctions morales de l'opinion publique. Le second mode de légitimation est formel et relève du Droit. Ce sont alors les mêmes règles mais dans leur « version officielle », imposées par la force physique qui oblige à les respecter. On revient ainsi à l'importance de la prise en compte de ce *legal-economic nexus* : il s'agit d'expliquer la façon dont s'influencent mutuellement l'ordre juridique et l'ordre économique car c'est, au sein d'un système capitaliste, « *la sphère où le problème de l'ordre est continuellement posé et résolu* » [Bazzoli, 1999 : 103]. Ainsi, la conception du système social que développe Commons est novatrice et très fructueuse pour l'appréhension de notre problématique :

« [Elle] implique que les individus organisés, s'ils sont déterminés par les institutions dans lesquelles ils interviennent, ont, en retour, un certain pouvoir sur elles. [En outre, elle] intègre le pouvoir – notamment économique – comme élément discriminant entre les individus ou les groupes sociaux. [...] Ces statuts et ces poids confèrent à certaines catégories d'acteurs un pouvoir se manifestant, en particulier, par une capacité d'orientation du processus d'évolution institutionnelle. [...] L'exercice du pouvoir et les conflits qui lui sont associés ne portent pas seulement sur le produit des activités sociales mais, plus en amont, sur les règles de fonctionnement des institutions, dont l'expression la plus formalisée réside dans le droit et la constitution » [Corei, 1995 :39].

L'approche méthodologique développée par Commons, dans la lignée du vieil institutionnalisme, peut alors être qualifiée d' « holiste intermédiaire » (Billaudot) et préfigure les travaux relevant d'un « holindividualisme », notion sur laquelle nous reviendrons lors de la présentation de l'approche en institutionnalisme historique et pragmatique (cf. *infra* II.). Elle est également de nature évolutionniste dans la mesure où l'institution est caractérisée par

sa temporalité d'une part (elle est un lien entre le passé et le futur) et son changement (elle est un construit social soumis à une transformation endogène, par le jeu des conflits et de l'interdépendance des individus en faisant partie) [Corei, 1995 : 36]. L'approche que propose Commons lui est néanmoins propre ; d'abord par l'explication évolutionniste de la sélection des règles et du changement institutionnel qu'il propose, ensuite par la forte influence qu'a exercée la philosophie pragmatiste sur ses travaux. C'est ce que nous voyons dans la sous-section suivante.

2. Les fondements pragmatistes de l'analyse de Commons

De la même manière que nous avons présenté les concepts de base mobilisés par Commons sans reprendre les critiques et débats s'y rattachant, notre objet n'est pas ici de présenter de façon exhaustive ce courant philosophique mais bien d'en retenir les points « stratégiques » qui ont permis un renouvellement de la conception de l'économie et uniquement dans la mesure où ceux-ci servent notre problématique. Nous présenterons ainsi l'influence évolutionniste sur la conception commonsienne du processus de sélection des règles avant de souligner l'influence pragmatiste sur la place accordée aux dimensions éthiques et juridiques au sein de sa pensée.

Les travaux de Commons se construisent en opposition à la vision mécaniste de l'économie en termes d'équilibre et de lois naturelles (cf. *supra* Chapitre 1, I., 1.1.). Commons, pour expliquer le changement, reprend alors la vision évolutionniste de Veblen selon laquelle « *les conflits (...) sont un moteur majeur de la dynamique institutionnelle* » [Corei, 1995 : 38] mais insiste – s'en démarquant sur ce point⁸⁶ – sur le caractère « artificiel » de l'évolution [Chavance, 2011]. Il considère en effet « *que la dynamique des conflits se double d'une dynamique de résolution des conflits par l'action collective* » [Corei, 1995 : 38]. Dans une perspective de sélection artificielle des règles, l'action individuelle provoque le changement mais reste soumis aux coutumes et aux institutions politiques et judiciaires, elles-mêmes évoluant face aux conflits et aux innovations [Bazzoli, 1999 : 118]. C'est donc la « causalité institutionnelle » selon les termes de Ramstad, autrement dit la « *sélection des règles par le pouvoir exercé à travers les institutions, pouvoir des décideurs et des autorités à définir et faire respecter les règles* » [Ibid.] qui est le moteur de l'évolution. Il veut ainsi montrer que certains acteurs peuvent effectivement influencer le changement social (« *l'évolution sociale n'est pas indépendante des intentions de certains acteurs* ») et, en

⁸⁶ Commons se démarque également de la version naturaliste de l'évolutionnisme de Spencer (darwinisme social), qui applique au champ social la théorie biologique, voir Bazzoli [1999].

opposition aux économistes, que « *la coercition (sous différentes formes et à différents degrés) est la force par laquelle les conflits sont transformés en une cohésion sociale relative* » [Ibid.].

De plus, et c'est un point particulièrement utile pour notre problématique, Commons conçoit le changement global comme dérivant en partie du changement ayant lieu au sein des *going concerns* car il résulterait de « *la généralisation par le politique et le juridique des règles des organisations considérées comme 'bonnes'* » [Bazzoli, 1999 : 119]. Cette conception du changement global et du rôle qu'y jouent certains acteurs, permet d'office de considérer l'influence réciproque des différents niveaux sur le contenu des règles ; de celles qui viennent du « haut » (par l'intermédiaire des « décideurs » et des « autorités ») et de celles qui viennent du « bas » (par l'intermédiaire des conflits : « *l'action collective agit sur l'action individuelle en cas de conflit* » [Commons, 1931 : 290])⁸⁷ : « *dans ce processus, les changements locaux sont contraints par les autorités publiques qui les influencent par le contrôle qu'elles exercent tant en amont qu'en aval sur la sélection des règles qui devront être suivies dans le futur* » [Bazzoli, 1999 : 119].

En outre, Commons considère clairement la question du choix des valeurs qui préside à l'orientation des règles et la visée normative de leur définition. Il suit en cela Dewey qui étend la pertinence du pragmatisme⁸⁸, appliqué par Peirce à la méthode scientifique, en l'adoptant également dans le domaine de l'éthique par le biais de l'idée d'instrumentalité des valeurs : « *il n'y a pas de valeur impérative a priori, une valeur est un instrument par lequel est construite la réalité* » [Corei, 1995 : 42]. Ainsi pour Commons, le choix de l'orientation à donner au changement devrait être le produit d'un « *véritable compromis entre les différentes classes sociales et les systèmes de valeurs* » [Ibid.]. Reconnaisant néanmoins le pouvoir différencié dont disposent les différents acteurs au sein d'un système social, il considère que, dans un but de réduction des écarts entre intérêts conflictuels et de pérennité de l'activité, « *les valeurs qui se manifestent dans l'évolution institutionnelle relèvent d'une recherche*

⁸⁷ Commons met par contre l'accent sur le rôle des Cours de justice dans l'établissement et l'évolution de l'ordre social en considérant le système jurisprudentiel anglo-saxon. Ceci précisé, l'auteur, reconnaissant l'historicité des sociétés et donc leurs particularités spatiales, temporelles et culturelles, conçoit tout à fait les différences qui découleront d'un système de droit différent tout en insistant sur le fait que la jurisprudence y aura également son importance, même moindre.

⁸⁸ Les principaux représentants de cette école philosophique, née début XXème siècle aux Etats-Unis, sont C.S. Peirce, J. Dewey, G.H. Mead et W. James (cf. Chapitre 1). « *L'essentiel pour Commons réside dans l'articulation d'une réflexion sur la méthode en général à partir du pragmatisme scientifique de Peirce, et d'une réflexion sur les sciences sociales en particulier à partir du pragmatisme social de Dewey [que Bazzoli (1999) interprète] comme une tentative de dépassement de la querelle des méthodes* » [Bazzoli, 1999 : 57].

continue par les autorités de degrés raisonnables d'efficacité et d'équité » [Bazzoli, 1999 :123].

De sa critique de la vision mécaniste des économistes⁸⁹, Commons fonde sa théorie de sélection artificielle des règles mais également une méthode de connaissance et de recherche propre inspirée du pragmatisme scientifique de Peirce. Ce faisant, il reconnaît que celle-ci est indissociable d'un certain rapport à l'objet de connaissance⁹⁰ [Bazzoli et Kirat, 2003 : 180]. L'objet est ici de présenter les conséquences pratiques de l'adoption d'un tel prisme en termes de méthode.

Ainsi, toute position épistémologique – c'est-à-dire la méthode de connaissance appliquée – implique forcément pour Peirce une position ontologique – c'est-à-dire une façon particulière de concevoir l'objet de connaissance. La manière de concevoir l'objet aura alors une influence décisive sur les propositions avancées pour l'appréhender. La façon de qualifier la ressource en eau par exemple, aura une conséquence sur les propositions avancées en termes de gestion de cette « ressource » [Hugon, 2003] (cf. *infra* Chapitre 4). Plus fondamentalement, la conception du monde et de la science propre au chercheur influera les postulats qu'il formulera à son propos : *« dans une logique pragmatiste de rejet des dichotomies cartésiennes dont la séparation faits/valeurs, ces hypothèses sont elles-mêmes guidées explicitement par les « philosophies sociales » du chercheur »* [Bazzoli et Kirat, 2003 : 186].

Ce « réalisme ontologique » suppose *« de faire porter le processus de pensée sur des objets réels et de le confronter constamment à l'expérience (seule situation où peut s'établir une connexion entre discours et réalité) »* [Bazzoli et Kirat, 2003 : 181]. S'ensuit une remise en cause de l'opposition entre induction et déduction et de la priorité accordée à cette dernière ; et une mise en avant de l'abduction. Cette dernière consiste pour Peirce en *« la forme d'inférence produisant des hypothèses explicatives face à des problèmes posés par l'expérience, fondée sur la combinaison de l'induction et de la déduction ainsi comprises et leur continue révision »* [Ibid., p. 182]. En ce sens, *« la connaissance scientifique est par nature faillible [et] il s'agit [alors] plutôt de sélectionner les concepts sur lesquels le*

⁸⁹ Qui accordent selon lui, *« une confiance absolue dans la logique déductive en sacrifiant l'observation, l'induction ou l'action sur l'autel de la prédominance cartésienne de la 'pensée pure' »* [Bazzoli, 1999 : 67] et évacuent la question de l'ontologie en raisonnant directement à partir d'axiomes (voir Chapitre 1) ou en n'en proposant qu'une *« vision 'appauvrie' en réduisant la 'réalité' au sens commun (...) »* [Bazzoli et Kirat, 2003 :181, les auteurs soulignent].

⁹⁰ Ainsi Commons, dans la lignée des institutionnalistes américains, reconnaît le rapport étroit qui lie les orientations théoriques aux principes philosophiques adoptés et ses conséquences en termes d'appréhension du monde et de la science.

raisonnement peut s'appuyer pour interpréter le réel » [Ibid.]. Il faut alors, pour Peirce, délimiter la signification de ces concepts mais ceux-ci ne peuvent être appréciés qu'en confrontation avec les effets produits par ces concepts, autrement dit par leurs conséquences pratiques. « Or, ces conséquences pratiques ne sont pas données une fois pour toutes puisque l'expérience s'étend avec le processus de l'enquête et les transformations de la réalité » [Ibid., p. 183]. Il ne s'agit plus ainsi de rechercher des lois d'explication universelle mais de mettre en œuvre un processus de va et vient constant entre les concepts développés et la réalité qu'ils veulent appréhender, « un processus de correction des croyances dès lors qu'elles rentrent en conflit avec l'expérience » [Ibid.]. C'est ainsi que Commons, à la suite des pragmatiques, reconnaît pleinement le caractère normatif de l'enquête scientifique, qui « guide la formulation d'hypothèses et l'interprétation des propositions positives [et est] mise à l'épreuve avec celles-ci » [Ibid.].

De cette conception découle pour Commons des implications spécifiques pour la science économique (science sociale) concernant à la fois l'objet et la méthode de connaissance. Les sciences sociales ne doivent pas différer des sciences exactes quant à la logique de l'enquête scientifique qui doit rester pour les pragmatiques, réaliste et abductive mais elles en diffèrent par rapport à leur objet réel. Celui de la science économique, les faits sociaux, ne sont pas donnés, ils concernent les modalités de coordination des actions humaines, souvent conflictuelles, prises dans une évolution historique. Ainsi, « d'une conception de l'économie comme science, prétendant à une neutralité normative, on retourne à une économie politique, « conseillère du prince » » [Corei, 1995 : 15]. La méthode d'investigation qui permet d'appréhender cet objet diffère alors de celle des sciences « dures » dans la mesure où il s'agit ici de comprendre la « volonté humaine en action » et non de « copier abstraitement la réalité » comme le montre Weber [Bazzoli et Kirat, 2003 :183-184], ce qui nécessite l'élaboration d'outils conceptuels spécifiques. Ceci ne peut alors plus être appréhendé par la rationalité instrumentale ou limitée (la première de Simon, cf. Chapitre 1, II., 1.1.) postulée par les néoclassiques et leurs héritiers. Les concepts devront alors s'ancrer dans la psychologie sociale – « *puisque'il s'agit d'étudier les transactions effectives entre individus effectifs, on a besoin d'une théorie du comportement en société explicite et réaliste* », et dans l'histoire – « *puisque'il s'agit d'appréhender les changements de forme et de sens des règles des transactions en termes du processus lui-même, on a besoin d'une connaissance de la chaîne historique (contingente) des multiples facteurs opérant* » [Ibid., p.185].

On en revient ainsi au concept de futurité développé par Commons et qui permet d'articuler passé et présent *via* les anticipations. Le principe explicatif devient alors les « *règles contingentes qui constituent les institutions* » [Ibid.]. Enfin, pour appréhender pleinement les phénomènes économiques, c'est-à-dire en prenant en compte leur « institutionnalité » et leur « évolutionnarité », il faut pour Commons considérer la corrélation entre l'économie, le droit et l'éthique, pré-requis pour l'auteur d'une théorie institutionnaliste [Bazzoli, 1999 : 78]. Seule la prise en compte conjointe de ces trois dimensions peut permettre de « *comprendre la régulation et la transformation des pratiques et structures économiques* » [Ibid.]. En somme :

« C'est (...) l'étude du droit qui permet d'introduire positivement le rôle des règles dans l'ajustement mutuel des conduites individuelles, ce qui conduit à le considérer comme l'élément le plus essentiel dans la formation et la transformation des relations économiques. Par ailleurs, le refus de tout dualisme de l'économie et de l'éthique implique de considérer le rôle des valeurs et des processus d'évaluation dans le processus historique de régulation des conflits économiques et de coordination des comportements » [Bazzoli, 1999 : 80].

Nous venons donc de présenter les principaux concepts de l'analyse de l'action collective de Commons. Il nous faut maintenant en présenter les limites identifiées par Billaudot pour parvenir à son appropriation critique.

3. Quelques précisions indispensables à la mobilisation de l'institutionnalisme de Commons

Les concepts développés dans le cadre de l'économie de l'action collective de John Rogers Commons que nous venons de présenter, autorisent une analyse riche et originale. Certains de ces concepts méritent cependant d'être précisés pour pouvoir servir de fondement à une analyse en termes d'institutionnalisme historique et pragmatique (nous explicitons infra cette appellation et son positionnement par rapport aux autres institutionnalismes). Nous retenons deux critiques adressées aux travaux de Commons. La première concerne le flou du concept de transaction, unité première d'analyse au sein de son approche ; la seconde – liée à la première – a trait à la délimitation de la « société économique » dans laquelle il constate l'existence des transactions économiques.

Sur l'imprécision de la catégorie de transaction, deux points sont à souligner. Le premier d'abord, renvoie à son degré de généralité : n'est pas précisé dans quel type de

groupement humain ou d'organisation sociale se constate l'existence des transactions. Ainsi, on ne sait pas si on en constaterait l'existence quelles que soient la société et l'époque considérée, ou si au contraire cette catégorie ne se manifesterait que dans le type de société dans laquelle évolue Commons, celle qui est dite « moderne ». De ce constat découle la deuxième critique adressée aux travaux de Commons s'agissant de la délimitation de la « société économique » : on ne saurait dire de quelle société il s'agit et en quoi elle se différencierait de la société prise dans son ensemble. L'analyse que développe Commons s'applique aux transactions économiques mais ne précise pas les contours de cette dimension économique ; l'analyse s'appliquerait-elle alors uniquement aux transactions économiques ou à toutes les transactions ayant lieu au sein de la société dans son ensemble ? Ces deux points relatifs au domaine d'applicabilité du concept de transaction constituent donc une première limite théorique.

La proposition amenée par Billaudot pour dépasser ces limites consiste à considérer que l'analyse porte sur l'économie moderne (l'« ordre économique de la société moderne » pour reprendre les termes de Billaudot) c'est-à-dire « *un ensemble structurel qui ne fait pas société tout en disposant d'un institutionnel qui lui est propre – un institutionnel résultant d'une action collective qui est à la fois sociétale (règles de droit) et propre à cet ordre (conventions communes ou collectives)* » [Billaudot, 2008b : 120]. Les transactions renvoient alors bien aux transactions d'ordre économique spécifiques au « genre moderne de société » (voir *infra* II.).

Le deuxième point relatif au flou du concept de transaction relève de la typologie proposée à savoir la distinction entre transaction de marchandage, de direction et de répartition. La question est alors de savoir s'il s'agit de trois sortes de transactions bien différentes et clairement définies selon leur objet, ou s'il s'agit tout simplement d'une classification à but plus analytique où une conjugaison des trois sortes se retrouverait dans toute transaction, conjugaison variable selon l'objet de la transaction considérée. Ces deux interprétations sont alors possibles mais la première est la plus courante. La transaction de marchandage serait alors celle qui prévaut lorsque des organisations se rencontrent sur un marché ; la transaction de direction serait le type de transaction prévalant au sein des firmes et la transaction de répartition « *correspondrait à la classe des transactions rencontrées lorsqu'une instance dont c'est la fonction répartit des ressources entre les différents collectifs dynamiques organisés et les individus* » [Buchs, 2012 : 386].

La seconde interprétation est néanmoins celle que nous retenons dans la lignée de Billaudot [2008a : 157]. Ce dernier présente d'abord l'argument selon lequel c'est cette solution qui convient pour analyser la transaction salariale – et nous ajoutons par extension toutes les transactions observables dans la réalité – dans la mesure où les trois « modes de règlement d'une transaction » sont en jeu dans les règles qui l'habilitent et la contraignent. Le second argument avancé a trait à la cohérence de cette interprétation avec l'analyse de Commons car pour lui, les trois types ne sont pas de même niveau ; le type « transaction de répartition » relève d'un niveau supérieur puisque conditionnant dans une certaine mesure les règles édictées pour les deux autres types (cf. *supra* I.1.). Ainsi selon cette interprétation, le marchandage devient le mode de règlement d'une transaction pour lequel « *il appartient aux seules parties prenantes de la transaction de fixer toutes les conditions à égalité (aucune n'a autorité sur une autre en quelque domaine que ce soit)* » ; la direction est celui pour lequel « *il appartient à l'une des parties prenantes de fixer toutes les conditions (elle a l'autorité en tous points)* » ; et la répartition le mode « *tel que toutes les conditions de la transaction sont réglées d'au-dessus par une instance collective ; celle-ci [étant] l'émanation d'un ensemble de personnes, qui déborde (le plus souvent) le périmètre des seules parties prenantes à la transaction* » [Billaudot, 2008a : 157].

L'action collective, qu'elle soit légitimée à travers le Droit ou l'éthique (qui sont les deux modes d'habilitation des pratiques sociales), permet donc de réguler les comportements des individus et les conflits qui ne manqueront pas de survenir au cours de leurs interactions. C'est en ce sens que la transaction de répartition relève d'un niveau supérieur puisque, de l'ordre qu'elle instaure, découleront les règles à appliquer pour les transactions de marchandage et de direction pour tout ce qui concerne la production et la distribution des richesses. La question du contenu à donner à cet ordre et de sa justification reste en revanche posée : comment ce choix est-il justifié ? On retrouve les questionnements auxquels nous avons permis de répondre la théorie conventionnaliste dans sa version interprétative (cf. *supra* chapitre 2, II.). C'est là l'enjeu de la mise en rapport de l'analyse commonsienne et de l'EC opérée par Billaudot. Des critiques qu'il adresse à ces deux courants (voir *supra* Chapitre 2, II.3. ainsi que ci-dessus Chapitre 3, I., 3.), l'auteur propose des solutions de dépassement qui constitueront la base de la construction de son institutionnalisme historique et pragmatique.

II. L'institutionnalisme historique et pragmatique ou le mariage de la théorie de la justification et de l'économie de l'action collective

Il nous faut d'abord exposer les principales caractéristiques de l'approche développée par Billaudot. Ce faisant, nous nous concentrons sur les points qui servent directement notre problématique, car cette approche est riche en concepts nouveaux, ou dont le contenu est précisé par rapport aux auteurs les ayant créés ou consacrés. Or l'approche en institutionnalisme historique et pragmatique (IHP), construite pour dépasser les limites de l'économie des conventions et de la théorie de Commons (cf. *supra* II.) est surtout mobilisée dans ce travail dans le but de prendre en compte l'influence du « système », de la structure dans laquelle les interactions prennent part ainsi que le fameux *legal-economic nexus*. Nous commençons par présenter la particularité de cette approche par rapport aux autres formes d'institutionnalisme et par rapport à la définition des notions sur laquelle elle se construit (1.) pour ensuite nous pencher sur les outils conceptuels développés en son sein, avec un intérêt particulier pour la typologie systémique des normes proposée (2.).

1. Les particularités de l'approche en IHP

Nous nous attacherons ici à préciser le positionnement de l'institutionnalisme historique et pragmatique au sein des autres institutionnalismes pour bien en saisir la spécificité, avant d'en présenter la démarche méthodologique particulière (le « holindividualisme ») et la forme de rationalité individuelle sur laquelle elle se fonde (rationalité située). Nous préciserons ensuite son domaine précis d'application (l'ordre économique de la société moderne) avant de présenter rapidement la stratégie de vérification adoptée.

1.1. Un institutionnalisme « historique et pragmatique »

La dénomination de cette approche découle de l'enrichissement de la classification des institutionnalismes proposée par Hall et Taylor [1997]. Ceux-ci sont classés en fonction des réponses apportées aux deux questions qui selon ces auteurs traversent la recherche institutionnaliste à savoir (i) comment construire la relation entre institution et comportement et (ii) comment expliquer le processus par lequel les institutions naissent et se modifient [Billaudot, 2008b : 99]. La typologie proposée a prouvé sa pertinence, comme le démontre Billaudot [2008b], et place en référence à l'ancien institutionnalisme qui en occupe le centre, les différents courants sur un plan gouverné par deux axes : le premier oppose le calcul et la stratégie à la culture et la routine – autrement dit la « perspective calculatrice » à la

« perspective culturaliste », tandis que l'autre oppose la coordination et la cognition au conflit et au pouvoir. Théret [2000], dans la lignée de Hall et Taylor [1997], distingue trois types d'institutionnalisme⁹¹ en économie :

- (i) l'institutionnalisme du choix rationnel (IR)⁹², qui couple calcul et coordination et développe donc « *une vision fonctionnaliste des institutions (la fonction explique la genèse)* » [Billaudot, 2008b : 100] (cf. *supra* Chapitre 1, I. et II.) :

« Les théoriciens de l'école des choix rationnels ont tendance à considérer la vie politique comme une série de dilemmes d'action collective, définis comme des situations où des individus qui agissent de façon à maximiser la satisfaction de leurs propres préférences, risquant de produire un résultat sous-optimal pour la collectivité (au sens où il serait possible de trouver un autre résultat qui satisferait davantage au moins un des intéressés sans qu'aucun des autres n'en soit lésé). Généralement, pareils dilemmes se produisent parce que l'absence d'arrangements institutionnels empêche chaque acteur d'adopter une ligne d'action qui serait préférable au niveau collectif » [Hall & Taylor, 1997 : 479].

- (ii) l'institutionnalisme sociologique (Iso), ou pragmatique (IP) selon le terme préféré par Billaudot⁹³, combine culture et coordination et permet d'inclure dans la catégorie « institution » « *non seulement les règles, procédures ou normes formelles, mais les systèmes de symboles, les schémas cognitifs et les modèles moraux qui fournissent les «cadres de signification» guidant l'action humaine* » [Hall & Taylor, 1997 : 482] ; « *le cadre de référence faisant [alors] l'objet d'un choix entre plusieurs possibles (la fonction découle de la genèse)* » [Billaudot, 2008b : 100] :

« La relation qui lie l'individu et l'institution repose donc sur une sorte de «raisonnement pratique» par lequel, pour mettre au point une ligne d'action, l'individu utilise les modèles institutionnels disponibles en même temps qu'il les façonne. [Une évolution institutionnelle est alors adoptée par les organisations] « parce qu'elle renforce leur légitimité sociale ou celle de leurs adhérents. [...] La question fondamentale, dans cette optique, est évidemment de savoir ce qui confère de la 'légitimité' à certains arrangements institutionnels plutôt qu'à d'autres. En dernière analyse, cette question implique une réflexion sur les sources de l'autorité culturelle. » [Hall & Taylor, 1997 : 484-485].

Et c'est bien là une des limites importantes de ce courant (cf. *supra* II.2.), l'évolution institutionnelle peut relever de conflits d'interprétation et de valeurs mais n'implique pas de conflit de pouvoir entre acteurs aux intérêts concurrents [Hall et Taylor, 1997 : 490-491].

⁹¹ Pour plus de détails concernant les théories classées dans chaque institutionnalisme, on se référera notamment à Hall & Taylor [1997] et Billaudot [2008 : 101].

⁹² L'IR rassemble notamment les théories « standard » et « standard étendue » présentées au Chapitre 1.

⁹³ L'Iso rassemble non seulement l'économie des conventions (« *la sociologie des régimes d'action* » de Boltanski et Thévenot) mais également une partie de la nouvelle sociologie économique concernant les réseaux sociaux (Granovetter).

- (iii) l'institutionnalisme historique (IH)⁹⁴ couple le calcul et la culture s'agissant de la première question sur le lien entre institution et comportement, tandis qu'il « *fait reposer la genèse des institutions sur la résolution de conflits dans un institutionnel en crise, [ainsi], la fonction d'une forme institutionnelle particulière ne se [comprend] qu'après coup en raison du système institutionnel dans lequel elle s'inscrit (dissociation entre genèse et fonction)* » [Billaudot, 2008b : 100]. La dynamique du changement est donc intéressante en ce qu'elle est reliée aux règles en vigueur qui subissent directement les conséquences de la succession des périodes de régime et de crise⁹⁵ : « *en régime, les règles en vigueur⁹⁶ (...) sont actualisées par des pratiques conformes à ces règles. En crise, les régularités s'estompent (voire disparaissent) et la précarité du système de règle apparaît* » [Buchs, 2012 : 397]. L'intérêt fondamental de cette approche découle ainsi de la place accordée dans l'analyse aux relations de pouvoir (asymétriques) et aux processus de détermination historique :

« [...] les théoriciens de l'institutionnalisme historique ont surtout prêté attention à la façon dont les institutions répartissent le pouvoir de manière inégale entre les groupes sociaux. Ainsi, au lieu de fonder leurs scénarios sur la liberté des individus de passer des contrats, ils postuleront de préférence un monde où les institutions confèrent à certains groupes ou intérêts un accès disproportionné au processus de prise de décision. En outre, au lieu de rechercher dans quelle mesure une situation donnée profite à tout le monde, ils ont tendance à insister sur le fait que certains groupes sociaux se retrouvent perdants, tandis que d'autres sont gagnants. (...) Les adeptes de l'institutionnalisme historique sont aussi étroitement attachés à une conception particulière du développement historique. Ils se sont fait les ardents défenseurs d'une causalité sociale «dépendante du trajet parcouru» en rejetant le postulat traditionnel selon lequel les mêmes forces actives produisent partout les mêmes résultats, au profit d'une conception en vertu de laquelle ces forces sont modifiées par les propriétés de chaque contexte local, propriétés héritées du passé ». [Hall & Taylor, 1997 : 474-475].

La limite de cette approche réside alors dans le fait qu'elle ne permet d'expliquer que le changement ; les différences sont hors de l'analyse « *parce que les significations et les justifications que les gens donnent à leurs pratiques, en faisant voir la pluralité des*

⁹⁴ L'IH recoupe une grande variété de travaux dont la théorie de la régulation, la sociologie bourdieusienne, et dans une certaine mesure la théorie de l'action collective développée par Commons.

⁹⁵ « *De manière simplifiée, les crises peuvent être de deux sortes. Dans le cas des petites crises, les tensions se résorbent par l'adoption de règles qui permettent de sortir des difficultés habituelles sans remise en cause du cadre institutionnel général. Dans le cas des grandes crises, les règles ne répondent plus à leur justification et le changement institutionnel intervient au niveau d'une partie ou de l'ensemble des formes institutionnelles. Ici, la genèse d'une nouvelle forme institutionnelle n'apparaît pas dans un vide institutionnel (à la différence de l'institutionnalisme sociologique) : elle résulte de l'entrée en crise partielle ou complète de l'ancien système de formes institutionnelles* » [Buchs, 2012 : 397].

⁹⁶ Ou « formes institutionnelles stabilisées » selon le vocabulaire régulationniste. Pour Billaudot, la forme institutionnelle qualifie « *le résultat actualisé un temps par des pratiques du processus de codification (formel ou informel) d'un ou plusieurs rapports sociaux* » [Buchs, 2012 : 397].

valeurs auxquelles ils se réfèrent » [Billaudot, 2008b : 106] ne sont pas prises en compte.

Billaudot enrichit alors cette grille en y ajoutant une quatrième sorte d'institutionnalisme qu'il qualifie d' « historique et pragmatique » (IHP)⁹⁷. Comme Buchs [2012 : 383], c'est la dernière version de l'approche en IHP que nous retenons et qui se pense dans le cadre d'une appropriation critique de l'institutionnalisme historique (en référence à la théorie de la régulation et à l'ancien institutionnalisme de Commons) et de l'institutionnalisme sociologique (en référence à la théorie de la justification développée par Boltanski et Thévenot). Le tableau 1 ci-dessous situe l'IHP par rapport aux autres institutionnalismes et en montre la particularité : traiter conjointement des différences contemporaines et des changements historiques.

Tableau 1: Le positionnement de l'IHP par rapport aux autres institutionnalismes

		Les changements diachroniques	
		... ne sont pas expliqués (sans réduction)	... sont expliqués
Les différences synchroniques	... ne sont pas expliquées (sans réduction)	Institutionnalisme rationnel (IR) <i>Nouvelle Economie Institutionnelle</i>	Institutionnalisme historique (IH) <i>Théorie de la Régulation</i>
	... sont expliquées	Institutionnalisme pragmatique (sociologique, conventionnaliste) (IP) <i>Economie des conventions</i>	Institutionnalisme historique et pragmatique (IHP)

Source : Billaudot [2008b : 105].

Cette appropriation critique permet à Billaudot d'affirmer – sous certaines conditions que nous présentons dans un second temps, voir *infra* II., 2. – la possible combinaison de ces deux types d'institutionnalismes. L'IH de Commons et l'IP des conventions présentent en effet des points communs qui autorisent leur mise en rapport, notamment sur la nature des questions à traiter, et qui sont communes à plusieurs disciplines des sciences sociales (économie, sociologie, science politique, histoire et droit), à savoir : « la genèse et la fonction des institutions, en relation avec le processus d'individuation ; autrement dit, le lien entre

⁹⁷ Précisons que pour Billaudot [2008b : 106], les approches en institutionnalisme rationnel (IR) et pragmatique (IP) (sociologique) sont complémentaires avec l'IHP s'agissant de produire une théorie positive dans le sens où « on se sert de ce qui est analysé en IR pour construire en IP, puis de ce qui est fait en IP pour construire en IHP » ; mais deviennent contradictoires s'agissant des implications normatives.

l'action individuelle et l'action collective instituant (y compris sous la forme de l'auto-organisation impliquant sélection) » [Billaudot, 2008b : 112-113]. Ces deux approches présentent ensuite un même degré de généralité⁹⁸ ainsi qu'un objet commun : celui de « déterminer les conditions et les modalités d'une action collective dans l'espace public dans une société 'moderne' » [Buchs, 2012 : 384]. Ce dernier point suppose d'être orienté vers le futur, de se poser la question de l'avenir vers lequel on souhaite s'orienter, question bien prise en compte à travers le concept de « futurité » chez Commons ou de « bien supérieur commun » dans la théorie de la justification de Boltanski et Thévenot. Enfin – et c'est ce que nous présentons maintenant – ces approches théoriques peuvent toutes deux être qualifiées d'« holindividualistes » et mobilisent le même type de rationalité.

L'approche en IHP se revendique donc d'une approche « holindividualiste »⁹⁹, qui tente une « *intégration dialectique d'une théorie de l'action et d'une théorie de la structure* » [Chanteau, 2003 : 47] ; en ce sens que « *l'héritage institutionnel, à la fois encombrant et protecteur, dont tout individu est doté n'empêche pas que celui-ci soit également pourvu d'une intentionnalité* » [Théret, 2005 : 66 ; dans Buchs, 2012 : 367]. Il s'agit donc d'une posture méthodologique intermédiaire qui « *traduit la médiation perpétuelle entre l'individu et le collectif par l'existence même des règles* » [Buchs, 2012 : 367]. Cette médiation entre l'individuel et le collectif passe par les règles et donc également par l'interprétation. L'intégration de cette dimension permettra alors de comprendre en quoi un individu (ou un groupe d'individus) peut décider volontairement le contournement ou la violation des règles, qu'elles proviennent de la coutume (de l'éthique) ou du Droit (cf. *infra* Partie 2.). Ainsi, « *le holindividualisme intègre la dimension interprétative au concept d'institution. Au sens large, une institution est une règle collective pour les pratiques sociales, qui préexiste de façon objective aux individus mais dont la valeur de contrainte/ressource résulte d'un travail symbolique d'objectivation et d'interprétation de la part des individus ([qui procède] d'une rationalité située)* » [Chanteau, 2003 : 56].

L'interprétation opérée par l'individu se fait donc selon ce type particulier de rationalité qu'est la rationalité « située ». Ici, le mode d'insertion de l'individu dans le

⁹⁸ Dans la mesure où les transactions de Commons s'appliquent « *aussi bien à une organisation qu'à la société économique dans son ensemble* » [Billaudot, 2008a : 159] et où le modèle conventionnaliste des cités s'appliquent aux trois régimes d'engagement identifiés par Thévenot [2006] : le régime du proche, celui du plan et celui de l'espace public. Il s'agit bien d'un même niveau de généralité car « *le régime de l'espace public correspond aux trois rangs supérieurs d'institution chez Commons, tandis que les régimes du plan et du proche correspondent au processus de régulation interne à une organisation (le premier rang d'institution de Commons)* » [Billaudot, 2008a : 159].

⁹⁹ Point commun, selon Chanteau [2003 : 47] aux approches de Théret [2000], Billaudot [2001] ou Eymard-Duvernay [2002].

collectif suppose l'intériorisation de l'ensemble des normes collectives, les individus peuvent alors être considérés comme des « esprits institutionnalisés » (*institutionalized mind*) au sens de Commons [Chanteau, 2003]. Ces individus ou esprits institutionnalisés s'appuient donc sur un type de rationalité endogène à la société dans laquelle l'individu agit comme à la situation dans laquelle il se trouve – comme c'était déjà le cas dans la théorie conventionnaliste de la justification –, c'est en ce sens qu'elle est qualifiée de « située ». Sans entrer dans les détails pour lesquels on se réfèrera à Chanteau [2003], ce type de rationalité s'appuie sur les points méthodologiques suivants : « [i] *la rationalité de chaque individu se construit dans ses interactions socialisées avec la nature et la culture. Ce n'est pas une « dotation initiale » mais une capacité développée grâce aux ressources institutionnelles elles-mêmes situées dans des temps et des espaces naturels et sociaux* ; [ii] *la rationalité n'est pas une opération cognitive objective, c'est-à-dire indépendante de la personne : « les objets ou les problèmes traités n'acquièrent une valeur qu'en fonction des projets de l'individu »* ; [iii] *la rationalité n'opère pas sur la réalité mais sur des représentations de la réalité* ». [Chanteau, 2003 : 46].

L'intérêt de concevoir la rationalité selon cette méthode est de pouvoir penser les effets du temps sur les individus et sur les sociétés mais également les effets des variations de l'espace, des « *différentes échelles spatiales des processus d'intégration (du niveau le plus individuel au plus collectif de la réalité sociale)* » [Ibid., p. 47]. Elle permet dès lors de prendre en compte la réalité de la nature d'une part, dotée d'une existence propre et indépendante, « *qui n'existe pas pour être à l'homme et dont l'évolution n'attend pas après une force humaine* » ; et de la culture d'autre part, car c'est par son biais que l'homme « pense » sa réalité : « *au niveau d'un individu, la réalité physique ne s'exprime qu'au travers d'un contexte social* » [Ibid., p. 49]. Par ailleurs – et c'est un point fondamental – cette conception permet de penser le lien entre individu et collectif en termes de rétroaction (par le biais de l'institution) et ainsi de prendre en compte l'effet de retour qu'a l'action individuelle sur le système qui lui a dans un premier temps servi de fond, qui l'a précédé, « formé » : « *Les institutions sont des médiations entre la structure et les comportements qui interviennent en retour lors du processus de structuration de l'individu. L'effet retour des phénomènes sociaux traduit la prise en compte de la rationalité comme étant à la fois endogène et située* » [Buchs, 2012 : 397].

1.2. L'ordre économique de la société moderne

La caractérisation que fait Billaudot de son objet général d'analyse – à savoir l'« ordre économique de la société moderne » – découle d'une description plus large de la

modernité¹⁰⁰. Nous avons déjà évoqué quelques caractéristiques de ce qui constitue une « société moderne » dans la présentation critique des théories mobilisées, mais il convient de préciser la définition qui en est faite. Du point de vue institutionnel et au niveau le plus fondamental, une société moderne se distingue donc, selon Billaudot [2008b], par la présence de trois caractéristiques principales que nous présentons maintenant : l'émancipation de deux ordres propres et distincts (l'ordre économique et l'ordre politique) ; l'existence des deux générateurs symboliques de modernité (la monnaie et la citoyenneté) et l'apparition d'un nouveau principe de justification des normes sociales (la rationalisation en substitution à la sacralisation).

Concernant le premier point, les précisions de Billaudot quant à l'existence d'un « ordre économique moderne » vont permettre de combler les deux limites identifiées *supra* au sein des théories de Commons et de Boltanski et Thévenot¹⁰¹ à ce propos, et ainsi d'étendre l'analyse à la façon dont s'insère cet ordre¹⁰² au sein des autres sphères, autrement dit d'étudier son encastrement au sein de la société dans son ensemble : « *Comme il s'agit seulement d'un ordre de socialisation et non pas d'une société territorialisée*¹⁰³, son analyse doit être menée **en permanence** en prenant en compte l'insertion de cet ordre (...) » [Billaudot, 2008b : 123, l'auteur souligne]. Or l'insertion de cet ordre passe par l'institutionnel qui lui est propre. Ce point est d'importance fondamentale et d'autant plus s'agissant de notre problématique et de la nature de la ressource à laquelle on souhaite l'appliquer. En effet, démontrer l'origine des normes en vigueur à un endroit et à un moment donné (celles concernant le rapport des Hommes entre eux et le rapport des Hommes aux objets) et leurs conséquences proprement économiques (en termes d'accès notamment) pour un peuple ou un territoire, ne peut se passer d'étudier l'insertion de cet ordre économique dans la société à laquelle il se rapporte et l'influence que celle-ci peut avoir sur lui. En outre, l'eau plus que toute autre « ressource » met certes en jeu l'ordre économique dans la mesure

¹⁰⁰ Billaudot précise qu' « il revient au même de parler de processus de modernisation que de modernité, à partir du moment où on ne confond pas ladite modernité avec telle ou telle forme d'existence de celle-ci et où on ne considère pas qu'il s'agirait d'un état acquis une fois pour toutes ». Bien que l'on puisse dater le début de ce processus dans l'Antiquité, « le saut qualitatif majeur (...) se produit en Europe occidentale avec la Renaissance et les Lumières, ce qui justifie de parler de l'entrée dans une époque moderne comme le fait Annah Arendt (...) » [Billaudot, 2008b : 117-118].

¹⁰¹ Voir respectivement II. 1 et II. 2 *supra*.

¹⁰² Nous rappelons ici ce que Billaudot [2008b : 120] entend par « ordre » : « un ensemble structurel qui ne fait pas société tout en disposant d'un institutionnel qui lui est propre – un institutionnel résultant d'une action collective qui est à la fois sociétale (règles de droit) et propre à cet ordre (conventions communes ou collectives) ».

¹⁰³ Voir Billaudot [2006b].

où elle nécessite des activités diverses passant par la monnaie¹⁰⁴ pour la rendre effectivement disponible et consommable, mais également l'ensemble des différents aspects de la vie sociale : symbolique, domestique, social, économique, politique (voir *infra* 2., Tableau 2.). Ainsi, étudier l'insertion de l'ordre économique moderne dans la société dans son ensemble est d'une importance capitale pour pouvoir appréhender des interrelations complexes (déjà simplifiées par nos capacités cognitives limitées) qui ne ressortiraient pas sans cela. L'institutionnel propre à l'ordre économique – qui résulte bien de l'action collective (coutume ou Droit) et qui recouvre en modernité les rapports salarial, commercial et financier – se déploie « à différents niveaux imbriqués de structuration spatiale » [*Ibid.*, p. 120]. L'ordre économique de la société moderne est donc un ordre territorialisé.

L'autonomisation de la composante économique jusqu'à constituer un ordre possédant un institutionnel propre n'est par ailleurs pas la seule composante de la structure institutionnelle caractéristique de la modernité. Billaudot, à la suite de Théret [1992, 1999 ; dans Billaudot, 2008b], identifie également un ordre politique qui, de même que nous l'avons précisé concernant l'« ordre » économique de la société moderne, ne doit pas se confondre avec l'« aspect » politique présent dans toute activité de la vie sociale. Ces deux ordres sont dès lors le socle de la structure institutionnelle moderne. A la base de l'ordre économique se trouve donc la monnaie et à celle de l'ordre politique, la citoyenneté. La monnaie et la citoyenneté sont alors les « générateurs symboliques de la modernité »¹⁰⁵, « les deux institutions qui constituent la « structure de base » (Rawls) de la socialisation moderne » [Billaudot, 2008b : 119]. Ils agissent alors comme des langages, la monnaie usant celui de l'équivalence entre les choses et la citoyenneté celui de l'égalité et « c'est leur couplage dans des formes dépersonnalisées qui est spécifiquement moderne » [*Ibid.*]. De même que la mise en forme des ordres économique et politique se déploie à différents niveaux imbriqués de structuration spatiale, il en va de même pour la mise en forme de ces deux générateurs symboliques de modernité. Néanmoins, s'agissant d'institutions fondamentales, c'est le niveau de mise en forme de ceux-ci qui sera, à chaque moment historique, considéré comme le niveau principal (de référence) [Billaudot, 2007 : 112]. L'existence des autres niveaux de constitution d'un territoire (au-dessus et en-dessous de ce niveau principal) empêche de parler de « société territorialisée ». En effet, la constitution d'un territoire est souvent partielle et

¹⁰⁴ L'ordre économique en général n'est pas forcément marchand mais il l'est dans les sociétés modernes où il s'est désenchanté du reste de la société. De même, l'ordre politique ne passe pas forcément par la citoyenneté sauf dans une société moderne. Ce sont les deux caractéristiques de la société moderne selon Billaudot.

¹⁰⁵ « Par générateur symbolique, on entend une institution qui fournit aux hommes un langage pour organiser des transactions [...] sans qu'il s'agisse encore d'une structure de gouvernance de transactions, c'est-à-dire d'un mode de règlement de conflits de prétentions » [Billaudot, 2007 : 104-105].

croise par exemple un territoire (d'ordre) politique local avec un territoire (d'ordre) économique sans que leurs frontières spatiales ne correspondent forcément, sans que l'espace local correspondant soit le même [*Ibid.*]. Ceci justifie alors l'expression retenue par Billaudot d' « ordre territorialisé » concernant les ordres économique et politique de la société moderne.

Enfin, la modernité se caractérise par l'avènement d'un nouveau principe de justification des normes sociales basé sur la rationalisation. Celle-ci se substitue alors à la forme « classique » de justification – la sacralisation – qui prévaut dans les sociétés traditionnelles et qui justifie les inégalités entre les Hommes en référence à un ordre métaphysique supérieur. « *La justification des normes sociales fait [dès lors] appel à des raisons qui concernent la **justice entre les Hommes*** » [Billaudot, 2008b : 118, l'auteur souligne] « *sans recours à Dieu, à la religion ou au sacré (aux mythes)* » [Billaudot, 2007 : 104]. Précisons néanmoins que l'avènement de la rationalisation comme forme dominante de justification dans l'espace public n'implique pas non plus la disparition de toute trace de sacralisation ou de mythe [Billaudot, 2008b : 118], et donc de justifications qui s'y fonderait, notamment dans l'espace privé. Une des implications de ce principe est la dépersonnalisation¹⁰⁶ des institutions, qui a pour corollaire leur délocalisation *a priori* et leur relocalisation sous d'autres formes et dans certains espaces sans rapport avec la structure de base de celles-ci [Billaudot, 2007 : 104 ; 2008a : 168].

Une autre implication résultant de ce processus de justification basé sur la rationalisation est bien la pluralité des logiques de justification (cf. Boltanski et Thévenot) [*Ibid.*]. En effet, dès lors que la sacralisation n'est plus la forme de justification dominante dans l'espace public, des activités individuelles à signification rationnelle peuvent se manifester : « *ce sont des pratiques dont le sens communiqué fait référence à l'intérêt personnel et qui prennent alors le dessus sur les pratiques à signification traditionnelle* » [Billaudot, 2008b : 118]. C'est ainsi que peut s'instaurer la dissociation entre justification personnelle et justification sociale (cf. *supra* II.2.) et qui permet alors de prendre en compte le décalage pouvant exister entre les deux. En effet, en réponse au problème du lien entre action individuelle et action collective, la question qui se pose est alors celle-ci : « *y a-t-il une bonne correspondance entre la justification individuelle et la façon dont l'institutionnel qui préside à l'activité considérée a été légitimé ?* » [Billaudot, 2009 : §39]. S'il existe une cohérence entre l'une et l'autre, autrement dit si le respect des règles instituées va dans le sens de

¹⁰⁶ « *Dépersonnalisé veut dire qu'il n'y a plus une personne physique (prince, roi, empereur) ou symbolique (dieux, Dieu) qui préside à l'institution en question sous une certaine forme. Le processus d'institution ne présuppose pas une dépendance personnelle* » [Billaudot, 2008b : 119].

l'intérêt individuel alors il n'y aura pas de décalage, mais dans le cas contraire, une tension se manifeste que l'individu devra résoudre d'une manière ou d'une autre. Il pourra, selon la typologie de Hirschman (1970) : faire défection, choisir de ne plus suivre les règles et refuser de se livrer à l'activité (*exit*) ; faire savoir aux autres que les règles ne lui paraissent plus justifiées par « *une prise de parole consistant à contester la justesse des règles en vigueur* » (*voice*) ; ou bien les accepter malgré tout, « *étant entendu que, si la personne se livre à l'activité, c'est qu'elle accepte de vivre cette tension* » (*loyalty*) [Billaudot, 2011c : 12]. C'est donc la deuxième option (*voice*) qui ouvre la voie à une modification des institutions collectives par l'action individuelle.

La distinction entre rationalisation et sacralisation se fonde sur l'ancienne distinction philosophique entre le « bien » et le « juste » déjà évoquée *supra* (cf. Chapitre 2). Billaudot¹⁰⁷ distingue alors dans un premier temps les groupements humains dont l'unique principe de justification est la sacralisation et qui suppose que le juste découle du bien qui lui-même découle d'une puissance supérieure (antériorité et extériorité du bien) : une pratique ou une norme est juste si elle vise à faire le bien, le bien étant lui-même « révélé », extérieur. L'arrivée d'un mode de justification basé sur la raison, et donc opérant la distinction entre justification sociale et personnelle, constitue ensuite pour Billaudot le critère qui marque le passage à une « société territorialisée » dans laquelle la distinction entre sphère publique et privée est aussi opérée [Buchs, 2012 : 407]. Au sein de ces sociétés territorialisées existent la « société traditionnelle »¹⁰⁸, ou à l'ancienne ; et la « société moderne ». La première conjugue la sacralisation avec une rationalisation à l'ancienne c'est-à-dire en *antériorité* du bien sur le juste, ce qui signifie qu'il n'y a pas à se référer à une certaine conception du juste pour parvenir à définir ce qui est bien. L'intérêt général transcende ainsi les intérêts particuliers, il est au-dessus d'eux. Billaudot parle alors de « Liberté des Anciens » selon laquelle « l'homme est libre de faire le bien ou le mal, mais il n'a pas le choix de dire ce qu'est le bien » [*Ibid.*, p.408]. La « société moderne » quant à elle se fonde sur une rationalisation moderne c'est-à-dire sans antériorité du bien. Ici l'intérêt général découle d'une *conciliation* des intérêts particuliers (le premier n'est donc plus au-dessus des seconds) et Billaudot parle alors de « Liberté des Modernes » selon laquelle « l'homme a la liberté de choisir ce qu'est le bien » [*Ibid.*].

¹⁰⁷ Nous suivons ici la présentation de Buchs [2012 : 406-411].

¹⁰⁸ La qualificatif de « traditionnel » est ici justifié dans la mesure où la valeur de référence mobilisée est la « tradition » et a pour bien supérieur la « renommée » [Buchs, 2012 : 408] ou la « reconnaissance », terme peut-être plus approprié [Billaudot, 2008a : 171].

Au-delà de cette distinction entre société traditionnelle et société moderne, Billaudot retient une deuxième évolution qui a lieu fin XX^e siècle – début XXI^e, avec notamment l'apparition et la montée de la question écologique et de la mondialisation [Billaudot, 2010 : 106] et qui se fonde sur l'apparition dans le débat public de justifications en termes de priorité du bien. L'auteur se base pour cela sur la terminologie de MacIntyre qui distingue la conception de la justice en termes de « coordination socialement efficace », en priorité du juste et qui se rattache à ce que Billaudot qualifie de « première modernité » ; et celle en termes d' « excellence », en priorité du bien et qui se rattacherait, selon Billaudot, à l'existence d'une « seconde modernité ». Il est nécessaire ici de souligner l'ouverture permise par le travail de MacIntyre [dans Billaudot, 2008a] et par l'appropriation critique qu'en fait Billaudot car elle constitue un atout majeur. MacIntyre souhaite, par une compréhension historique des liens entre rationalité et justice, réhabiliter la tradition, rejetée par la modernité des Lumières [*Ibid.*]. Il parvient ainsi à démontrer qu' « **il n'y a pas une seule façon de penser la justification en raison (...) des normes sociales en modernité** » [Buchs, 2012 : 409, nous soulignons]. Deux enseignements majeurs sont alors à tirer dans ce sens : « *chaque tradition forme un tout qui se tient, avec son langage, sa propre définition de ce qui est juste (...) [et] est associée à un contexte social (ou institutionnel, si l'on préfère) spécifique. [Autrement dit,] à chaque contexte, sa rationalité pratique et sa justification rationnelle des normes ou règles sociales* » [Billaudot, 2008a : 161, nous soulignons].

1.3. Les modes de règlement des conflits

Quel que soit le type de modernité que l'on considère (première/seconde modernité), le « problème » du pluralisme des valeurs de référence en débat dans l'espace public demeure central (cf. *supra* Chapitre 2, II., 1.3.). Cette pluralité des valeurs de référence et donc des modes de justification – permise comme nous venons de le voir, par un mode de justification en raison – impose forcément le recours à un processus de règlement des conflits. Ces derniers révèlent bien les conflits de prétentions entre les individus car ceux-ci ne sont bien sûr pas sous le voile d'ignorance au moment de la confrontation [Billaudot, 2007 : 104], qu'ils interviennent d'ailleurs pour eux-mêmes ou au nom d'un groupe auquel ils appartiendraient : « *dans ce débat, les intérêts personnels ou particuliers à un groupe social (classe ou communauté) ne disparaissent pas ; « ils avancent masqués » [...], en ce sens que ce sont eux qui tirent les ficelles à propos des choix faits par les participants au débat de mobiliser telle ou telle grammaire de justification* » [Billaudot, 2009 : §23]. Il s'agit donc bien de conflits d'intérêts derrière les conflits de valeurs.

Deux modes de règlement des conflits (que nous avons déjà évoqués) se distinguent alors [Billaudot, 2007] : le **commun** ou l'éthique, qui renvoie à la justification commune, l'intérêt commun, la communauté, et qui suppose la polarisation sur une même logique de rationalisation ; le **collectif** qui renvoie à la justification collective en droit, l'intérêt collectif, la collectivité, et qui suppose un niveau de complexité supérieur dans la mesure où plusieurs logiques de rationalisation sont en jeu. Il est donc très courant que le commun ne suffise pas et qu'il faille avoir recours au droit pour aboutir au règlement du compromis. Ainsi, le fait que les règles soient défendues au nom de l'intérêt général (par le commun ou par le collectif) en mobilisant telle ou telle grammaire de justification dans le débat, est la condition pour que ce dernier aboutisse à l'institution d'une règle qui soit légitime car elle aura été justifiée communément ou collectivement. C'est alors cette légitimation, c'est-à-dire la façon dont le débat de justification sociale a été tranché, qui constitue le « point d'aboutissement » de l'action collective. Ce dernier point est donc d'une importance capitale lorsque l'on s'intéresse aux règles.

Les normes sociales relatives aux droits de disposition sur les choses créent des inégalités entre les hommes. Il faut donc – pour qu'elles soient suivies sans recours à la coercition – non seulement qu'elles puissent être justifiées mais encore que cette justification soit partagée par les individus se livrant à l'activité régie par celles-ci. C'est ainsi par la justification que s'explique en IHP le lien entre genèse et fonction des institutions. Une fonction est attribuée de manière virtuelle à une institution lors de sa genèse pour atteindre un certain résultat et c'est celui-ci qui justifie la création et l'existence de cette institution. Précisons que la définition de ce résultat – **le résultat jugé souhaitable – dépendra bien du mode de justification avancé et de la grammaire de justification mobilisée en son sein s'il en existe plusieurs**. La fonction effective de cette institution peut par la suite ne pas être la même que celle anticipée lors de sa genèse, ou varier et évoluer au cours du temps, ce qui ne manquera pas d'avoir des conséquences sur le résultat constaté. Ce dernier sera forcément en décalage avec le résultat qui était dans un premier temps attendu. **L'institution sera ainsi actualisée par des pratiques qui s'y conforment et perdurera dans le temps si le décalage n'est pas trop important, dans le cas contraire elle entrera en crise. Celle-ci peut cependant rester à l'état latent si le décalage n'est pas perçu par ses membres ou s'il est justifié par d'autres raisons.** En définitive, en IHP, « *la genèse d'une institution donne lieu à un débat de justification qui met en jeu un mode de justification historiquement situé* » [Buchs, 2012 : 402].

En conclusion de cette présentation générale de l'approche développée par Billaudot, on peut réaffirmer ses fondements « institutionnaliste – [puisqu'elle] *vise à comprendre la genèse et la fonction de l'institutionnel qui encadre les activités* –, historique – [dans la mesure où] *la pluralité des modes de justifications se manifestent au cours de l'Histoire* –, et pragmatique – [puisque] *les inégalités sociales inhérentes aux attributions de droits de disposition de sujets et d'objets tels que prévus par les normes-règles doivent être justifiées* » [Buchs, 2012 :383]. Il nous reste à présenter les outils conceptuels développés en IHP.

2. L'intérêt des outils conceptuels développés en IHP

Nous présenterons d'abord ici les registres naturels de socialisation, que Billaudot identifie sur la base de la distinction générale entre plan technique et plan social, pour ensuite aborder les enjeux de l'appropriation critique que Billaudot opère à partir des travaux de Commons et de Boltanski et Thévenot présentés *supra*. Ceci nous permettra enfin de présenter la typologie systémique des normes proposée en IHP.

2.1. *Le rapport des hommes entre eux et le rapport des hommes aux objets : le plan social et le plan technique*

La typologie des normes que propose Billaudot repose sur une distinction fondamentale présente dans toute société que nous commençons par présenter. Il existe au sein de chacune d'entre elles, un plan technique, relatif aux rapports des hommes aux objets¹⁰⁹ ; et un plan social, relatif aux rapports des hommes entre eux¹¹⁰ [Billaudot, 2008b :115]. Cette distinction est bien d'ordre analytique dans la mesure où l'un ne peut être envisagé sans l'autre, elle « *n'implique pas [en effet] que le premier, le plan **technique**, soit un simple décor du second, le plan **social*** » [Ibid., l'auteur souligne]. Billaudot rappelle qu'il est courant d'amalgamer le plan technique avec l'économique et le plan social avec le politique ; ces deux « volets » doivent donc bien être envisagés conjointement. De façon générale, la vie sociale se trouve alors à l'intersection de ces deux plans : « *c'est une mise en rapport des Hommes entre eux à propos de leurs rapports aux objets* » [Billaudot, 2008b :115] et qui passe par l'adoption de normes. De par la diversité de ses ancrages dans la nature et l'environnement par ailleurs, la vie sociale met en relation plusieurs registres de socialisation ainsi que plusieurs aspects symboliques associés à ces registres. Le tableau 2 ci-

¹⁰⁹ ...ou à la nature, « *aux choses avec lesquelles l'homme ne communique pas, y compris son corps biologique* » [Billaudot, 2007 : 101].

¹¹⁰ Billaudot reprend ici les deux structures de domination identifiées par Giddens relatives aux rapports des Hommes entre eux et avec la nature : les « ressources d'allocation » qui procèdent de la domination de l'Homme sur la nature et relevant donc d'un plan technique ; et les « ressources d'autorité » qui elles procèdent de la domination de l'Homme sur l'Homme et relevant donc d'un plan social [Buchs, 2012 : 412].

dessous présente alors la structure générale de la vie sociale au sein de tout groupement humain en croisant ces deux dimensions et permet alors, « *en plus de présenter les différents registres structurels de toute activité sociale (...), de préciser les représentations communes qui leur sont associées et qui prévalent à un moment donné pour un certain groupe* » [Buchs, 2012 : 415].

Tableau 2: Structure générale d'un groupement humain

Registres naturels de socialisation					
<div> <div>Vie des hommes en communauté ou en société</div> <div> <div>Plan social</div> <div>↕</div> <div>Plan technique</div> </div> </div>		<div>Mise en rapport des hommes entre eux à propos des...</div> <div>ressources d'allocation naturelles ou produites</div>	<div>Mise en rapport des hommes entre eux à propos des...</div> <div>espaces disponibles à la surface de la terre</div>	<div>Mise en rapport des hommes entre eux à propos des...</div> <div>corps sexués</div>	<div>Mise en rapport des hommes entre eux à propos des...</div> <div>milieux de vie</div>
	<div>↗</div> <div>Symbolique</div>	Aspect économique	Aspect politique	Aspect anthroponomique / domestique	Aspect écologique
Signification					

Source : Billaudot [2008b : 116].

La vie sociale croise (Tableau 2) la mise en rapport des hommes entre eux à propos des ressources d'allocation naturelles ou produites, qui présente un aspect symboliquement économique (c'est la signification qu'on lui donne) ; la mise en rapport des hommes entre eux à propos des espaces disponibles sur Terre présente un aspect symboliquement politique ; celle relative aux corps sexués présente un aspect symboliquement domestique et celle relative aux milieux de vie présente un aspect symboliquement écologique. Cette manière de voir implique que toute activité développée par un humain vivant en communauté ou en société contient en même temps chacune de ces facettes. Si l'activité se rattache d'abord à l'acteur qui la réalise – seul ou avec d'autres – par la signification qu'il lui donne, elle est proprement individuelle. Si l'on considère maintenant le rattachement de cette activité au

système social dans lequel elle s'insère, ne pourra être qualifiée de « sociale » que l'activité qui entre en interaction avec ce système, et donc avec d'autres activités sociales¹¹¹.

Ainsi, l'activité isolée, comprise ici comme celle qui consiste uniquement à penser ou à contempler¹¹² n'entre pas dans ce cadre. L'activité est en définitive considérée comme une entité sociale – on fait donc abstraction de l'individu qui s'y livre – qui est alors forcément encadrée par des règles : « *elle est dite « sociale » parce que des normes l'habilitent et la contraignent tout à la fois (et dans certains cas l'interdisent)* » [Billaudot, 2007 : 101 ; 2008b : 115]. L'activité sociale est alors considérée par l'auteur comme un point de départ dans « *l'entre deux entre l'acteur et le système* » [Billaudot, 2008b : 115]. En suivant alors le tableau 2, toute activité sociale présente à la fois « *un aspect de nature économique (il tient aux ressources d'allocation mobilisées), un aspect de nature politique (il tient au lieu de l'activité), un aspect anthroponomique (il tient au corps de la personne qui s'active), un aspect écologique (il tient au milieu dans lequel l'activité se réalise) et un aspect proprement symbolique (sa signification)* » [Ibid., p. 116]. Ainsi, le registre de socialisation de nature économique n'est qu'un aspect parmi d'autres de la vie en société que l'on retrouve dans toute activité et qui ne présente pas d'institutionnel propre : « *il n'y a, a priori, aucune raison pour que les normes sociales qui encadrent ces activités relèvent d'un institutionnel lié à cet aspect* » [Ibid., p. 117]. Néanmoins, lorsque l'on se réfère aux sociétés « modernes » (voir *supra* II., 1.2.), l'activité de « nature économique » est désencastrée du reste de la vie sociale et est alors constitutive d'un « ordre » à part, relativement autonome, car relevant d'un institutionnel propre, distingué ; découlant d'une action collective qui lui est propre (conventions collectives ou communes/ arrangements) et/ou du règlement formel des conflits *via* le Droit (compromis).

De ce constat découle la première appropriation critique qu'opère Billaudot des travaux de Commons et qui consiste à en préciser le domaine d'application. Il faut alors considérer [Billaudot, 2007 : 96], étant entendu que l'économique n'est qu'un aspect de la vie sociale – et puisque même lorsqu'il constitue un ordre, il n'est pas indépendant de la société dans laquelle il s'insère, notamment par le biais des règles de droit (sociétales) qui sont aussi constitutives de l'institutionnel qui lui est propre – que l'analyse de la transaction de Commons, au même titre que celle du *going concern*, n'est pas proprement économique mais qu'elle est plus généralement applicable au type moderne de société telle que définie par

¹¹¹ Voir Billaudot [2011c : 11] pour une précision des deux versants existants d'une activité sociale : le versant subjectif du « dire » (ou encore du pensé) ; et le versant objectif du « faire » (ou encore de l'agir).

¹¹² Billaudot [2011] reprend ici la vieille distinction philosophique entre *vita activa* et *vita contemplativa* en se focalisant à la suite d'Hannah Arendt sur la première, historiquement délaissée.

l'auteur. Ainsi, « *les « cités » s'appliquent à tout processus d'institution en modernité et les « modes de mise en ordre », à tout processus d'institution d'une structure de gouvernance de transactions* » [Billaudot, 2008a : 170].

La seconde appropriation critique consiste à mettre en rapport de façon cohérente les travaux de Commons relatifs aux trois modes de règlement des transactions et ceux de Boltanski et Thévenot concernant les mondes communs. Le premier enjeu de cette mise en rapport consiste d'abord à considérer l'activité telle que redéfinie par Billaudot comme trait d'union pour combiner les concepts de *going concern* et de coordination, pour aboutir à une conception du *going concern* comme étant « *toute structure sociale d'activités coordonnées en dynamique* » [Ibid., p. 96 et 103]. Ceci permet de relier définitivement la coordination des activités aux règles : « *des activités sont coordonnées lorsque des règles permettent qu'elles soient conjointement réalisables, cette coordination se faisant notamment par l'établissement de transactions* » [Ibid., p. 96-97].

Cette importance centrale accordée aux règles et en particulier aux règles de droit – normalement relayées hors du champ de l'analyse économique – est de notre point de vue fondamental. Ici, le Droit précède l'ordre économique moderne, et la mise en forme complexe des compromis qu'il permet est constitutive de son existence [Billaudot, 2009 ; dans Buchs, 2012 : 420]. Ce qui va nous servir en IHP et c'est là le deuxième enjeu de la mise en rapport proposée par Billaudot, c'est de relier ce recours au Droit propre à Commons aux mondes communs justifiés de Boltanski et Thévenot [Billaudot, 2007 : 97]. Ainsi, **la pluralité des logiques de justification est le reflet (imparfait) de la pluralité des intérêts personnels (ou particuliers à des groupes ou classes sociales)** au sein des sociétés modernes ; ceux-ci ne pouvant s'exprimer comme tels dans le débat public car ne pouvant être à la base de la constitution de l'intérêt général, ils se cachent alors derrière des grammaires de justification commune. L'intérêt général est donc impossible à atteindre dans ce contexte, « *sauf à ce que certains arrivent à convaincre tous les autres de rejoindre leur propre point de vue concernant la « bonne » grammaire de justification sociale* » [Billaudot, 2008a : 172]. Seul un compromis passant par le Droit sera alors en mesure de résoudre ce conflit né de la pluralité des « cités ».

2.2. Une typologie systémique des normes

Ainsi, ce sont les normes – techniques et sociales – qui rattachent les activités à la société [Billaudot, 2008b : 117] et qui vont les organiser. Ces normes « *sont constitutives*

d'inégalités de pouvoir (au sens de pouvoir faire) entre les membres de la société, c'est-à-dire principalement d'inégalités distributives, leur suivi implique [ainsi] qu'elles soient justifiées d'une façon ou d'une autre ». Nous avons présenté les enjeux d'une telle justification et la forme qu'elle peut prendre en modernité et plus précisément en modernité Occidentale ; nous présentons maintenant les différentes normes que distingue l'approche en IHP et qui font l'objet de ce processus de justification dans l'espace public.

La vie sociale mettant les hommes en rapport entre eux à propos de leur relation aux objets en passant par les normes, il convient d'abord de préciser les types d'objets sur lesquels elles vont porter et qui sont à la base des registres de socialisation identifiés *supra*. Billaudot [dans Buchs, 2012 : 413] en identifie quatre : le corps humain de la personne qui s'active (anthroponomique) ; le lieu ou les espaces disponibles où se réalise l'activité (lieu de vie, politique) ; le milieu de vie de celle-ci (milieu écologique) et enfin les ressources d'allocation (économique). Ces dernières – qui sont celles sur lesquelles nous nous focalisons – se subdivisent en ressource symbolique ; ressource culturelle ; ressource sociale et ressource technique. Nous nous concentrons surtout sur les ressources sociales d'une part, qui font l'objet d'activités relationnelles (les normes-règles instituées par exemple sont des ressources sociales) ; et sur les ressources techniques d'autre part, qui font l'objet d'activités de production et de consommation. Néanmoins, la prise en compte de l'eau en tant que ressource symbolique et culturelle est également importante dans la mesure où l'eau est une ressource qui fut de tout temps porteuse d'un lourd sens symbolique et culturel. Ceci permettra alors d'éclairer les débats de justification qui auront lieu autour des normes qui la régissent.

La proposition centrale de Billaudot est que « **des normes sont spécifiées pour tout objet** » [Ibid.] ; la mobilisation de ces objets par les hommes suppose en effet qu'ils se soient d'abord entendus sur des normes. En reprenant la différenciation entre le plan technique des rapports des hommes aux objets et le plan social des rapports des hommes entre eux, la première distinction sur laquelle se fonde la typologie des normes en IHP, sépare les normes techniques qui gouvernent les relations entre hommes et objets et les normes sociales qui gouvernent les relations entre les hommes. La seconde distinction relève de la convertibilité réciproque entre objets et normes. Elle réalise alors une différence entre les normes de qualification qui président à la qualification, à la définition des objets ; et les normes d'usage qui président à l'engagement des objets dans une activité.

Le tableau 3 représente le croisement de ces deux dimensions, qui aboutit à quatre types de norme. Ces quatre types de norme que sont la norme-référence, la norme-définition, la norme-procédure et la norme-règle, font donc système pour un objet donné.

Tableau 3: La typologie systémique des normes en IHP

	Normes de qualification (normes qui président à la <u>qualification</u> des objets) Norme → Objet	Normes d'usage (normes qui président à l' <u>engagement</u> des objets) Objet → Norme
Normes techniques	[Norme-définition] Normes qui <u>définissent</u> les objets	[Normes-procédure] Normes qui disent <u>comment</u> on engage les objets
Normes sociales	[Norme-référence] ...CONDITIONNE Ce <u>à quoi on se réfère pour définir</u> (ou encore qualifier) les objets	[Norme-règle] Normes qui disent <u>qui a le droit</u> d'engager les objets

Source : Auteur, d'après Billaudot [2010a : 198 ; dans Buchs, 2012 : 414].

Comme les flèches du tableau l'indiquent, la norme-référence – c'est-à-dire ce à quoi on se réfère pour définir les objets – conditionne logiquement la norme-définition de l'objet considéré et oriente le contenu des normes-procédure et des normes-règle qui régissent l'engagement de cet objet [Buchs, 2012 : 413]. Ce sont donc les normes-règle qui, en disant qui a le droit ou non de disposer de l'objet en question, en distribuant ces droits entre les membres d'une société, créent des inégalités entre eux. Ce sont alors bien ces normes-règle qui doivent être justifiées, justification qui repose alors sur une certaine conception de ce qui constitue le bien et le juste et donc sur une norme-référence [*Ibid.*].

Cette typologie systémique des normes constitue alors un atout fondamental en ce qui concerne notre problématique, puisqu'elle permet de mettre en évidence le fait que chaque société se différencie par le type de justification qu'elle met en œuvre dans l'espace public pour justifier les normes-règle, celles qui disent qui a le droit d'engager ou non les objets mais également « au nom de quoi », de quelle valeur ou norme-référence cette justification peut avoir lieu. Cette norme-référence conditionne alors la définition des objets (norme-définition) et oriente les normes-procédure qui stipulent comment ils seront engagés.

S'agissant de l'eau, on peut tout de suite préciser qu'il s'agit d'un **objet complexe** dans la mesure où, une fois captée, elle constitue une ressource d'allocation ; elle est une composante vitale et non substituable, non seulement du corps humain et de sa reproduction, mais également du milieu écologique ; enfin elle définit des territoires qui lui sont propres et qui ne suivent en rien les limites administratives fixées par les Hommes dans l'organisation de leur société. En outre et ceci est justement dû à son caractère d'objet complexe, l'eau recouvre l'ensemble des aspects symboliques identifiés dans toute activité ayant cours au sein d'une société (économique, politique, anthroponomique et écologique). Néanmoins, s'agissant des référents théoriques en matière de recommandations internationales pour l'accès à l'eau, l'aspect économique a semblé prévaloir.

Ainsi, la mise en rapport des deux corpus théoriques présentés pour la construction d'une approche historique et pragmatique aboutit à une théorie du « vivre ensemble » selon laquelle les différents groupements humains se qualifient d'abord par le mode de justification des normes-règle mises en avant en leur sein, et notamment dans l'espace public pour les groupements dans lesquels cette distinction a un sens [Buchs, 2012 : 422]. Les différentes précisions conceptuelles opérées par Billaudot ont notamment permis l'identification précise du genre de société de première modernité qui se caractérise alors par la rationalisation (sans antériorité du bien) en priorité du juste dans l'espace public. La distinction de l'ordre économique qui constitue la structure institutionnelle de base de la société moderne et des différents registres de socialisation associés aux activités, a abouti à une typologie systémique des normes.

Ces outils conceptuels vont nous permettre dans la seconde partie de ce travail d'étudier la nature et à l'évolution des règles d'accès à l'eau promues au niveau international et plus précisément à leur applicabilité régionale en Araucanie (Chili) qui, au-delà de constituer la région la plus défavorisée du pays, présente des spécificités importantes notamment quant à son histoire vis-à-vis du pouvoir central et quant à la présence sur son territoire d'une proportion majoritaire de population Mapuche. Cependant pour disposer de l'ensemble des outils nécessaires, il nous reste à considérer la critique régulationniste adressée à la socio-économie morale de l'environnement et du développement durable (cf. *supra* Chapitre 2, III) qui nous a permis de considérer la pluralité des valeurs et leur incommensurabilité, mais pas de prendre en compte les conflits d'intérêts et les relations de pouvoir et de domination qui, en lien avec l'environnement et le développement soutenable,

prévalent dans chaque système. C'est ce volet que nous nous attachons à présenter dans la prochaine section.

III. Une socio-économie politique de l'environnement et du développement durable

La socio-économie morale de l'environnement et du développement durable exposée au chapitre précédent, présente certains avantages que nous avons évoqués, parmi lesquels la prise en compte du double-enchâssement de la sphère économique dans les sphères sociale et environnementale et l'incommensurabilité des valeurs dans la prise de décision en situation de conflit. Cependant, de même que nous venons de souligner, à travers le prisme de l'institutionnalisme historique et pragmatique, la nécessité de dépasser l'analyse conventionnaliste en ce qui concerne l'examen des institutions, des règles et surtout des déterminants du changement institutionnel, de même la critique doit s'adresser à cette socio-économie morale de l'environnement et du développement durable promue par les tenants de l'*institutional ecological economics*. Selon les tenants de cette approche, où le lien entre les prétentions normatives et descriptives n'est pas clair, la légitimité (et non le pouvoir) est (et non devrait être) le principal moteur du changement institutionnel et est l'expression d'un bien commun ; les agents impliqués peuvent ou devraient agir dans le but d'atteindre ce bien commun, par exemple en s'extrayant de leur position sociale ; l'arène politique est (ou pourrait être) le lieu où pourrait se former une compréhension commune de ce qui est bien ou juste ; et toute institution de gouvernance environnementale reflète une conception objective du bien [Douai et Montalban, 2012 : 1215].

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'adoption d'une telle conception conduit, au final, à un effacement des rapports sociaux à la nature, en séparant l'étude des conflits environnementaux des dynamiques socio-économiques pourtant prédominantes, elles aussi réduites à un enjeu de compréhension commune et consensuelle (au risque de la guerre). En effet, « *ni le conflit, ni la gouvernance, ni la durabilité ne peuvent être renvoyés uniquement dans l'espace des valeurs, réduits à une affaire d'adhésion éthique. Ce sont des espaces de confrontation d'intérêts définis par les positions que les acteurs occupent dans la structure sociale et soutenus par des valeurs normatives, lesquelles ne peuvent être détachées des conditions sociales objectives* » [Douai & Vivien, 2009 : 14]. Il est alors nécessaire d'adopter un prisme qui permette de concevoir la prééminence de l'analyse sociale et politique des conflits [Douai & Vivien, 2009 : 18] en ne les réduisant pas à des valeurs plurielles destinées à être débattues dans l'espace public pour aboutir au consensus.

C'est l'objet de la socio-économie politique de l'environnement et du développement durable, développée en lien avec les principes de base de la théorie de la Régulation. Le postulat de base est ici que toutes les relations entre l'homme et la nature se réfèrent d'abord et essentiellement aux relations entre les humains, autrement dit le rapport des hommes entre eux prime et conditionne le rapport des hommes aux objets, et donc à la nature ; c'est d'ailleurs dans ce sens qu'est conçue la typologie systémique des normes en institutionnalisme historique et pragmatique. Le politique est ici entendu comme un espace de médiation, ou d'arbitrage entre des demandes sociales contradictoires, qui rend possible la régulation – au sens de stabilisation temporaire – des conflits [Douai et Vivien, 2009 : 14]. Le conflit quant à lui, est entendu comme un échec des institutions existantes à contenir les contradictions sous-jacentes provenant de la façon, historique et structurelle, dont le processus économique de valorisation intègre les entités écologiques et les lois physico-écologiques¹¹³ [Douai et Montalban, 2009 : 4]. Autrement dit, la plupart des conflits environnementaux sont vus comme exprimant des contradictions qui sont inhérentes aux interactions sociales.

1. La contradiction comme force du changement institutionnel

Le concept de contradiction mobilisé ici pour appréhender l'émergence des conflits environnementaux se fonde d'abord sur l'interdépendance telle que définie par Paavola [2007] et selon laquelle des agents interdépendants ne peuvent satisfaire simultanément leurs intérêts dans les ressources limitées de l'environnement [Douai et Montalban, 2012 : 1202]. Ils occupent en effet des positions sociales différentes, impliquant forcément qu'ils aient des intérêts différents sur un même objet [*Ibid.*, p. 1204].

Dans ce cadre, les conflits doivent être résolus en créant, en modifiant ou en réaffirmant les institutions (dotations, droits, etc.), celles-là même qui définissent quels intérêts prévaudront et à quel degré [*Ibid.*, p. 1202]. Ce pouvoir relatif sera déterminé par les règles de décision (les solutions à la reconnaissance et à la participation) conjointement aux facteurs politico-économiques de nature distributive [*Ibid.*]. C'est, autrement dit, du processus de justice procédurale dont il est question, et dont la nécessité et l'importance s'expliquent pour deux raisons. Il permet d'obtenir la légitimité des solutions de gouvernance environnementale adoptées, ce qui facilitera la transformation des valeurs et motivations des acteurs impliqués, car la légitimité renvoie à l'acceptation de celles-ci par les parties

¹¹³ Conflicts are “*interpreted in terms of the failure of existing institutions to contain underlying contradictions stemming from the historical-structural ways in which the economic process of valorization subsumes ecological entities and physical-ecological laws*” [Douai et Montalban, 2009: 4].

prenantes (de l'approbation morale au consentement passif) ; il permet également de justifier les décisions aux yeux de ceux qui doivent accepter que leurs intérêts et valeurs soient sacrifiés pour la satisfaction d'autres intérêts, c'est-à-dire de faire en sorte qu'ils éprouvent un sentiment de « non-domination » [Douai et Montalban, 2012 : 1203 et 1206]¹¹⁴.

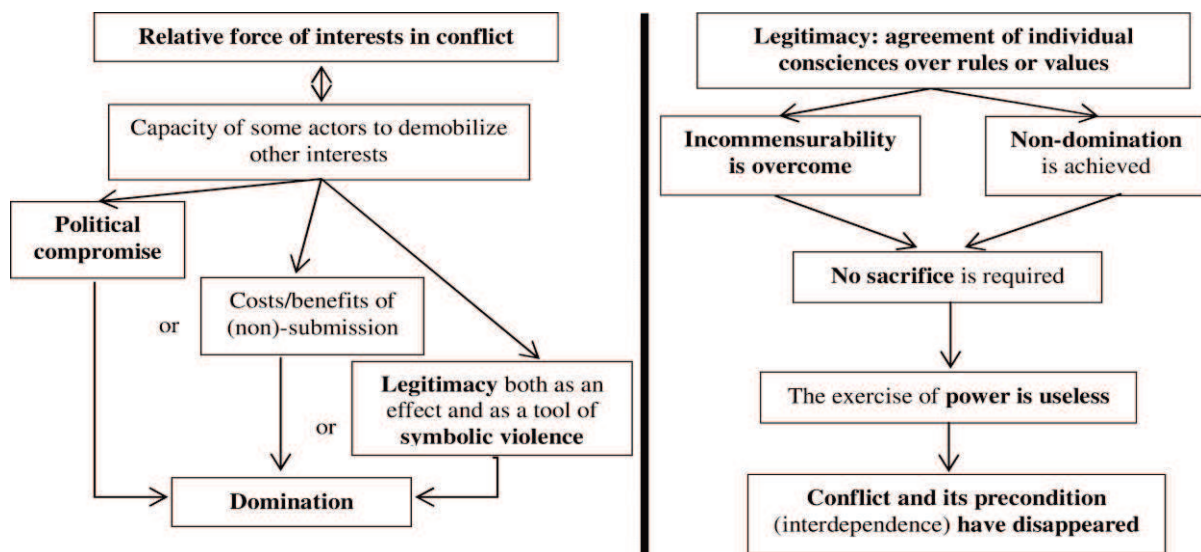
On retrouve chez Paavola [2007], dans la lignée de Vatn [2005], la conception de la légitimité fondée sur un accord sur les règles et les valeurs, c'est-à-dire une certaine harmonie, et donc la fin de valeurs éthiques ou morales différentes concernant la nature. Ceci dit, l'interdépendance constitue une caractéristique permanente d'un contexte social donné, elle suppose donc un conflit latent qui risque, quelle que soit la qualité du processus de justice procédurale, de se transformer en conflit ouvert. La question qui reste posée est de savoir pourquoi, dans un certain contexte et à un moment donné, il y a conflit ouvert et pourquoi, à un autre moment, les agents réussissent à trouver un moyen de le résoudre, c'est-à-dire de le faire revenir à l'état latent [*Ibid.*, p. 1204]. Le conflit ouvert est interprété ici comme étant symptomatique de l'obsolescence des institutions qui ont lié les agents aux périodes précédentes ; le déplacement d'un conflit latent à un conflit ouvert est donc vu comme un échec des arrangements institutionnels existants à contenir et à réguler les contradictions sous-jacentes inhérentes aux interactions sociales avec la nature considérée.

Le schéma ci-dessous (Figure 2) permet de confronter les deux forces du changement institutionnel : la légitimité telle que Paavola la conçoit (et dans une moindre mesure Vatn), et les relations de pouvoir pour lesquelles nous plaillons avec les tenants de la socio-économie politique de l'environnement et du DD.

La vision basée sur la légitimité (celle de droite dans la figure ci-dessous) relève d'un institutionnalisme sociologique (ou pragmatique selon Billaudot) dans la typologie de Hall et Taylor [1997] et aboutit à l'abandon du rôle du pouvoir et des intérêts dans les solutions de gouvernance. Or, pour conserver cette idée dans l'analyse ainsi que les concepts de domination et d'incommensurabilité des valeurs, il faut critiquer cette vision depuis une perspective en institutionnalisme historique (celle de gauche dans la figure ci-dessous) tout comme le font Jullien et Smith [2008].

¹¹⁴ Pour une présentation critique de l'approche de Paavola, se rapporter à Douai et Montalban [2012].

Figure 2 : Changement institutionnel : pouvoir ou légitimité ?



Source: Douai et Montalban [2012: 1205].

Alors, la conclusion suivante s'impose : au mieux, la notion de légitimité n'est pas pertinente, au pire, elle décrit un état de domination symbolique car une explication du changement institutionnel au prisme du pouvoir se concentre sur la capacité qu'ont certains acteurs de s'assurer que leurs préférences seront traduites en mesures politiques et sur leur capacité à discréditer les autres intérêts en présence [Douai et Montalban, 2012 : 1206].

Vatn développe une analyse descriptive des conflits environnementaux qui va également dans ce sens puisqu'il considère que :

- (i) les règles formelles régulent les conflits en les « normalisant », en les rendant invisibles ;
- (ii) elles impliquent la reconnaissance et la protection de certains intérêts et le déni des autres ;
- (iii) les institutions sont une cristallisation des relations de pouvoir prévalant entre les parties ;
- (iv) le critère d'efficacité promu par les règles formelles reflète les intérêts de ceux qui sont en position dominante ;
- (v) les concepts issus des sciences sociales sont les idéologies utilisées par les acteurs dans leur lutte de pouvoir pour obtenir des institutions qui leur sont favorables [Douai et Montalban, 2012 : 1209].

On reconnaît avec ce dernier point certaines des positions de Foucault sur la science en tant que construit social : « *les relations de pouvoir structurent tout discours scientifique d'une façon implicite (...) comme les configurations de pouvoir évoluent avec le temps, le discours*

scientifique qu'elles imprègnent redéfinit et façonne son objet » [Foucault, 1969 : 55-58 ; dans Trottier, 2007 : 103]. Vatn abandonne néanmoins cette analyse descriptive du changement institutionnel dès lors qu'il passe à des recommandations normatives (cf. *supra* Chapitre 2, III., 3.).

2. Domination et contradiction structurelle

Le discrédit des autres intérêts, autrement dit l'assise de la domination s'obtient selon trois mécanismes [Douai et Montalban, 2012]. Le premier moyen réside dans le compromis politique ; le compromis étant entendu, dans la lignée des régulationnistes, comme la stabilisation d'un processus d'échange de concessions réciproques entre des intérêts concurrents [Amable et Palombarini, 2005 ; dans Douai et Montalban, 2012 : 1206]. Il y a donc compromis lorsqu'une coalition d'acteurs, étant donné l'équilibre des pouvoirs en place, n'a pas intérêt à changer une solution de gouvernance ; et quand cette coalition a la capacité de persuader les autres acteurs d'accepter ce compromis. La légitimité est donc hors de propos ici et le compromis reste en place jusqu'à ce qu'un autre acteur ou une autre coalition d'acteurs aie la capacité d'influer sur la situation. Le cas de l'industrie pharmaceutique est étudié dans ce sens par Montalban [2008].

Le second moyen réside dans l'acceptation sociale ou légale des règles de prise de décision. Le discrédit des intérêts autres que ceux de la coalition dominante peut résulter de la soumission à ce type de règles. Une soumission allant de l'approbation morale active à l'acceptation passive – qui pourrait s'apparenter au *loyalty* de Hirschman c'est-à-dire au renoncement à l'action. Cette acceptation passive pouvant être basée sur la conviction que la « rébellion » – *voice* ou prise de parole, protestation – contre les résultats de ces règles serait trop coûteuse (socialement inacceptable) comparé aux gains éventuels, ou que la méthode ayant conduit à ces règles est légitime, légitimité qui concerne ici (comme chez Paavola) la procédure de décision et non son résultat [Douai et Montalban, 2012 : 1207]. Dans cette perspective, Douai et Montalban [*Ibid.*] arguent que les « bonnes » procédures peuvent alors être considérées comme celles assurant fonctionnellement la démobilisation des « perdants » et la stabilisation des rapports de domination.

Enfin, le dernier moyen permettant d'asseoir et de stabiliser sa domination réside dans la légitimité mais en tant que violence symbolique. En suivant Bourdieu, la violence symbolique se situe dans le fait que la vision du monde des groupes dominants devient celle des dominés, ce qui implique que la vision du monde dominante, « objectivement relative » et

défavorable, est transformée par ce processus en une vision du monde naturelle et acceptable pour ceux qui la subissent [voir également Trottier, 2007]. En considérant cela et étant donné que l'analyse veut accorder une place centrale aux relations de pouvoir et de domination, la légitimité doit se concevoir comme la conception de processus de décision publique visant à faire accepter leur statut aux groupes dominés : « *working to legitimise powerful interests amounts to exerting a symbolic violence over dominated interests* » [Douai et Montalban, 2012 : 1207].

Alors, concevoir le conflit environnemental comme une contradiction inhérente aux interactions sociales suppose une compréhension *structurelle*¹¹⁵ de cet antagonisme. Dans cette optique, trois types de contradictions écologiques structurelles sont identifiées par Douai et Montalban [2012 : 1216] :

- (i) l'existence de luttes récurrentes au sein des communautés pour l'accès à des biens et services environnementaux : dans n'importe quelle communauté humaine dynamique et différenciée en son sein, qu'elle soit locale, nationale ou internationale, les priorités environnementales et les demandes sur les ressources naturelles des acteurs sociaux aux positions de pouvoir différentes sont fréquemment contestées¹¹⁶ ;
- (ii) les impacts environnementaux de la production : la contradiction se réfère ici aux conflits latents entre des intérêts économiques et non-économiques dans des contextes socio-économiques basés sur une continuelle et incessante externalisation des coûts sociaux et environnementaux¹¹⁷ ;

¹¹⁵ Le concept de contradiction structurelle est « *central dans les analyses dialectiques du développement capitaliste, dont celle proposée notamment par la théorie de la Régulation. On doit considérer que, dans les processus de production de marchandises, l'investissement en capital et la technique sont articulés dans une division du travail pour développer et transformer des matériaux bruts tirés de l'environnement naturel. Cette articulation débouche sur la production de marchandises destinées à être vendues pour en tirer un profit monétaire. Cette articulation n'est pas nécessairement stable ou aisément durable, elle est sujette à des tensions récurrentes causées par une incompatibilité entre les divers impératifs gouvernant les forces technologiques, les rapports sociaux et les conditions environnementales de la production [Altvater, 1993]. [...] La forme prise par l'expression de ces contradictions en conflits dépend de facteurs historiques et géographiques. Ainsi, la référence à des contradictions structurelles ne signifie pas qu'il existe un mécanisme inhérent produisant les conflits. La contradiction inhérente à 'l'auto-valorisation du capital' fournit seulement la possibilité abstraite de la crise, non pas sa nécessité, ni même son expression concrète qui dépend du contexte socio-politique* » [Douai et Vivien, 2009 : 15].

¹¹⁶ « *For example, Marx and Polanyi assumed that the entire history of capitalism was marked by a struggle between two opposing tendencies: the extension of private property rights over natural resources and the preservation of a common space (and customary routines). (...) At present, in the context of the 'knowledge-based' economy and losses of many natural resources, transnational firms are working to expand the scope of capital accumulation* » [Douai et Montalban, 2012: 1216].

¹¹⁷ Les bases d'opposition aux intérêts économiques sont diverses : impacts physiques sur l'écosystème ou sur la santé des personnes, impacts esthétiques, impacts sur des caractéristiques historiques ou culturelles des communautés humaines, etc. [Ibid.].

- (iii) la remise en cause des conditions bio-physiques et socio-politiques nécessaires au maintien des profits : ce type de contradiction se réfère à la sphère économique, c'est-à-dire aux cas dans lesquels les profits sont menacés par l'épuisement des ressources dont l'exploitation constitue la base de certains secteurs – ce qui est relié au point (i) – et aux cas où émergent des stratégies socio-politiques de résistance – ce qui est relié au point (ii).

Ces contradictions, inhérentes aux relations des hommes à la nature sont vues, nous l'avons dit, comme des caractéristiques permanentes d'un contexte social, souvent présentes à l'état latent et qui se manifestent en conflit ouvert à des moments et des endroits particuliers comme résultat d'une obsolescence des institutions qui jusque-là permettaient de les réguler.

Il faudrait alors pouvoir identifier les pratiques institutionnelles et sociales à travers lesquelles ces contradictions ont été négociées [Douai et Montalban, 2012 : 1216], autrement dit le compromis politique en place dans le cas d'un conflit latent et celui qui tend à être dépassé dans le cas d'un conflit ouvert. Pour autant, le nouveau compromis politique permettant la résolution du conflit ouvert n'élimine pas en général la contradiction qui lui a donné naissance mais génère des moyens alternatifs et temporaires de démobiliser effectivement les parties prenantes au conflit ; ainsi, la contradiction perdurant, le potentiel de conflit ouvert lui aussi demeure [*Ibid.*]. Une dernière remarque s'impose s'agissant de ces contradictions : l'échec des arrangements institutionnels à contenir ou à réguler celles-ci est le résultat d'un processus de « politisation », de travail politique de la part d'acteurs ayant un intérêt à ce que cet arrangement devienne caduc. Ces acteurs agissent car ils pensent avoir le pouvoir nécessaire, à ce moment précis, pour obtenir une solution de gouvernance qui leur soit plus favorable : « *Issues are not inherently political: they become political through a process of politicisation implying a political act from the actors expecting institutional change* » [*Ibid.*, p. 1217, les auteurs soulignent].

3. Régulation des rapports sociaux à la nature et arènes politiques de la soutenabilité

La gouvernance environnementale consiste alors en la création, le maintien ou le changement des institutions pour réguler ou stabiliser ces contradictions écologiques – inhérentes à l'usage de la nature pour la production de marchandises – le plus souvent latentes mais qui peuvent jaillir occasionnellement sous forme de conflits sociaux ouverts « *dont certains sont de force suffisante pour mettre en cause la profitabilité* » [Douai et Vivien, 2009 : 15]. Les solutions de gouvernance sont quant à elles, des compromis politiques entre

des intérêts conflictuels soutenus ou cautionnés par des valeurs éthiques/morales. La socio-économie politique de l'environnement et du développement durable parle alors de « régulation des rapports sociaux à la nature », que l'on peut définir comme « *l'ensemble des régulations qui régissent l'accès aux ressources naturelles et l'usage du monde naturel dans les activités de (re-)production et les régulations régissant la distribution spatiale et temporelle de leurs coûts et bénéfices* » [Douai et Montalban, 2012 : 1218]. Ce concept permet d'appréhender le rôle des compromis institutionnalisés régissant les interrelations entre processus socio-économiques et questions écologiques, dans un sens et dans l'autre puisqu'elles se structurent mutuellement. « *Ainsi, il est nécessaire de concevoir les régulations environnementales comme des régulations de crises ou de conflits sociaux – étant eux-mêmes les expressions de contradictions inhérentes au rapport social dominant à la nature, et de les inscrire dans l'ensemble des rapports sociaux fondamentaux, conditions sine qua non pour relier, sur le plan analytique, l'environnement aux dynamiques socio-économiques* » [Douai et Vivien, 2009 : 16].

La régulation des rapports sociaux à la nature, telle qu'elle est conçue ici constitue un outil permettant de dépasser la focalisation exclusive sur les nécessités écologiques objectives, ou sur les procédures justifiables moralement propres à plusieurs approches intégrant l'écologie que nous avons présentées, y compris la socio-économie sociale de l'environnement et du DD. Ce faisant en effet – nous l'avons démontré – elles délaissent le contexte social, dans lequel les acteurs aux intérêts divergents effectuent un travail politique, et qui joue pourtant un rôle fondamental dans les pratiques et les trajectoires concrètes [*Ibid.*, p. 17].

Dans cette optique alors, l'analyse du travail politique de ces acteurs sur le contenu des politiques environnementales est à étudier à travers les compromis politiques « *c'est-à-dire des échanges de concessions réciproques entre intérêts toujours divergents cristallisant momentanément un rapport de pouvoir* » [Douai et Vivien, 2009 : 16]. La résolution ou le dépassement des conflits ouverts tout comme la, stabilisation des conflits latents, en dépend et n'est jamais simplement « *une affaire de nécessités biophysiques ou de création d'institutions idéales qui faciliteraient l'irruption d'une vision commune du bien* » [*Ibid.*]. D'autre part, étant donné que les conflits qui se font jour à travers une problématique environnementale sont, le plus souvent, et à tous les niveaux, le reflet d'une remise en cause des compromis politiques socio-économiques, il faut également étudier la mesure dans laquelle la régulation de ces conflits environnementaux modifie ou influence celle des compromis institutionnalisés

dans les relations socio-économiques et favorisent aussi certains intérêts plutôt que d'autres [*Ibid.*, p. 17]. Ces deux points sont nécessaires à la compréhension et à l'illustration de l'émergence des conflits environnementaux en tant que problématiques socio-politiques [*Ibid.*].

Cette approche appartient, dans la typologie de Billaudot et Destais [2009 : 8], aux analyses qui concernent tous les aspects de la vie sociale, où le développement est dissocié de la croissance économique et qui opèrent une délimitation historique et institutionnelle de l'économie. L'analyse se fait en termes de compromis sociaux institutionnalisés. Le développement soutenable est alors ici une notion positive dont il convient de comprendre l'émergence et non plus d'y plaquer des normes, et qu'il s'agit d'envisager comme « *un compromis [en construction] entre les centres du pouvoir économique et des forces – acteurs collectifs ou mouvements sociaux – qui portent les exigences de préservation de la nature en respectant des principes d'équité* » [Billaudot et Destais, 2009 : 13].

Le concept de soutenabilité suppose une problématique englobante, incluant les aspects économiques, sociaux et environnementaux. Si en théorie, la régulation des rapports sociaux à la nature concerne les compromis institutionnalisés dans les sphères socio-économique et environnementale, les « arènes politiques » de la soutenabilité – englobant potentiellement une très grande partie des institutions – voient se jouer en pratique l'institutionnalisation des compromis résultant du travail politique qu'y mènent les acteurs sur le « problème » de l'environnement et du développement soutenable. Il faut donc analyser concrètement le travail politique des acteurs impliqués (organisations internationales, Etats, régions, firmes, associations) en soulignant leurs intérêts contradictoires et la manière dont les compromis s'institutionnalisent [Douai et Vivien, 2009 : 16]. Ce travail permet alors d'appliquer concrètement ce qui a été mis en évidence de façon théorique et conceptuelle plus haut, notamment en évitant la séparation entre les conflits environnementaux et les autres conflits d'intérêts, et en s'interrogeant sur la manière dont un secteur peut se soumettre ou se soustraire à une contrainte politique globale [*Ibid.*] ; ce qui peut constituer une grille d'analyse du changement institutionnel au niveau meso-économique. Nous nous inscrivons en effet dans deux des trois thèmes mis en avant par Douai et Montalban [2012 : 1218] sur la base d'études récentes aux niveaux macro-, meso- et microéconomiques, qui peuvent servir à une analyse intégrée de la gouvernance environnementale et que nous étudions en relation : la hiérarchie institutionnelle, c'est-à-dire l'idée selon laquelle un changement institutionnel, dans un certain domaine ou à un certain niveau, peut impliquer le besoin d'un changement

institutionnel dans un autre domaine ou niveau, par exemple pour maintenir la complémentarité institutionnelle et la cohérence des dynamiques socio-économiques ; et le rôle des conflits d'intérêts, des relations de pouvoir et des médiations politiques dans l'explication du changement institutionnel.

Conclusion de la Partie 1

Notre objectif dans cette partie était de constituer un cadre théorique qui permette d'appréhender tous les aspects de notre problématique. Nous cherchons à démontrer que les règles d'accès à l'eau potable promues par les acteurs institutionnels du développement s'inscrivent, malgré un changement de rhétorique, dans la vision du monde propre au référentiel orthodoxe néolibéral qui empêche de par ses fondements théoriques, de concevoir et donc de poser la question des relations de pouvoir et de domination, et donc toute réelle mise en cause de l'ordre existant.

Pour ce faire, nous avons dans un premier temps cherché à démontrer que la théorie néoclassique et ses prolongements n'étaient pas en mesure de fournir les outils appropriés pour appréhender notre problématique à travers les concepts que sont la gouvernance et le développement soutenable ; la première renvoyant d'abord selon nous au concept de règle et d'institution et le deuxième à la question de la considération de l'environnement. La théorie néoclassique « pure » et les hypothèses sur lesquelles elle se fonde, conduisent à considérer le système de prix comme l'unique moyen de coordination entre des agents qui ne sont de toute façon pas en relation. Elle commence à s'ouvrir en reconnaissant l'organisation comme autre moyen de coordination, mais ce faisant, seule la relation hiérarchique et d'autorité trouve sa place, au prix de quelques contradictions.

Une hybridation de l'univers néoclassique par le biais de la Nouvelle économie institutionnelle a permis de remettre en cause certains des postulats fondateurs et de faire progresser le concept de règle ou d'institution en son sein, notamment par le concept de coût de transaction. L'organisation qui naît ici est plus aboutie, mais reste cantonnée à la relation hiérarchique et souffre elle aussi de certaines inconsistances théoriques. La théorie des jeux a ensuite permis, au sein d'un univers devenu stratégique, de mettre en évidence trois situations paradigmatiques dans lesquelles les individus ont besoin de règle, de « convention » pour se coordonner. Une typologie des normes en découle même, mais la théorie des jeux reste muette sur le processus d'émergence de celle-ci en ne la faisant résulter que du « hasard » et n'a pas abandonné certains des postulats néoclassiques.

A ce stade nous introduisons l'environnement en passant en revue les propositions d'intégration ayant vu le jour au sein du modèle standard. La conception néo-classique de l'environnement, non seulement conserve les postulats qui la caractérisent, mais considère de plus que cet objet ne nécessite pas de nouveaux outils d'analyse. L'environnement est donc

intégré comme simple facteur de production dans l'économie des ressources naturelles, comme support d'externalités au sein de l'économie des externalités environnementales ; l'approche de la croissance soutenable quant à elle s'interrogeant sur les moyens de rendre compatibles croissance et environnement. C'est donc sur des postulats inchangés et sur celui de substituabilité des facteurs et des biens que l'environnement pénètre dans l'économie *mainstream*. C'est justement l'objet des critiques écologiques qui lui sont adressées de manière plus ou moins virulente, et qui conduisent pour certaines à rejeter la soutenabilité faible au profit d'une soutenabilité forte. L'école de Londres d'abord permet de s'interroger sur la notion de seuil critique tout en retenant une évaluation monétaire de l'environnement ; l'école de la thermodynamique cherche, à l'aide des sciences physiques, à faire reconnaître la nature finie des ressources naturelles disponibles, et ses prolongateurs ont pu tirer des conclusions en termes de décroissance soutenable ; l'école américaine ensuite qui adopte une posture un peu plus radicale, moins dans sa version éco-énergétique qu'en proposant le concept d'état stationnaire ou de normes de prudences minimum ; l'économie écologique enfin, qui a pu s'inspirer de toutes les écoles précédentes, et qui repose sur l'idée qu'est conservé uniquement ce à quoi est attribué une valeur. De la même façon que pour l'institution et la règle, les concepts néoclassiques sont résolument insuffisants et dirions-nous même risqués, lorsqu'ils servent d'unique fondement à des politiques publiques.

Ces limites nous ont incité à chercher d'autres conceptions plus appropriées que nous avons d'abord trouvée dans l'économie des conventions. Cette approche relativement nouvelle développée conjointement par un sociologue et un économiste, adopte un positionnement hétérodoxe en réfutant les hypothèses fondatrices du modèle néoclassique et de ses prolongements, et en adoptant un « holindividualisme » méthodologique. La rationalité est ici procédurale et l'individu évolue dans un contexte d'incertitude radicale ; la solution de coordination par les règles est donc de mise. Les origines théoriques de ce courant sont à rechercher d'une part dans l'analyse conventionnelle de Lewis et d'autre part dans celle de Keynes. La version interprétative de ce courant postule l'incomplétude des règles, ce qui fonde le concept d'interprétation de celles-ci par l'individu, en fonction de ses modèles d'évaluation conventionnels. Ceci autorise une reconnaissance de la pluralité des modèles d'évaluation et des représentations du collectif. C'est alors une distinction entre le niveau des règles et le niveau des interprétations qui est possible, ce qui permet de relier théoriquement les niveaux individuel et collectif. Cette théorie propose également une logique consensuelle et une logique conflictuelle du changement institutionnel qui, malgré leurs apports, ne

permettent pas de prendre en compte les relations de pouvoir et de domination, les réduisant à des conflits de valeurs. C'est le constat auquel aboutit la critique régulationniste.

De par les concepts qu'elle propose, cette théorie est néanmoins utile à l'appréhension de l'environnement, objet spécifique qui, par essence, recoupe une pluralité de valeurs et de représentations. Le concept d'univers controversé prend en compte le fait que les controverses scientifiques et morales quant à l'état de l'environnement ne sont pas réglées et que par conséquent le principe de précaution¹¹⁸ est de mise. La notion d'institution articulatrice de valeurs, qui permet de savoir qui participe et dans quel rôle, conduit par ailleurs à prendre en compte une diversité de rationalités et de valeurs, la préférence étant donnée en ce qui concerne leur choix, aux méthodes délibératives. Ce courant, qualifié justement de socio-économie « morale » de l'environnement et du développement soutenable, ne permet pas d'échapper aux critiques portées à son homologue théorique en matière d'institutions.

Il a fallu alors compléter notre boîte à outils théorique avec des concepts qui prendraient en compte les forces réelles du changement institutionnel et les logiques environnementales. En matière de changement institutionnel, c'est la critique régulationniste développée dans le cadre de l'institutionnalisme historique et pragmatique qui nous a permis de le faire, sur base de l'institutionnalisme de Commons lequel développe une théorie de l'action collective qui prend en compte les conflits, l'interdépendance et l'incertitude qui frappe les individus. Il avance dans une perspective pragmatique, certains concepts fondamentaux comme celui de transaction et de règles opérantes, et propose une analyse des modes de légitimation des règles tout à fait utile en ce qu'elle relie explicitement l'économie et le droit (*legal economic nexus*).

La mise au point de l'institutionnalisme historique et pragmatique a néanmoins exigé certaines réappropriations critiques – à travers le prisme régulationniste de Billaudot – de l'approche de Commons et de la théorie conventionnelle de l'interprétation. Une fois ceci fait, cette nouvelle théorie tout à fait originale a permis de préciser ce qu'était l'ordre économique de la société moderne et les modes de règlement des conflits possibles en son sein, afin d'aboutir à une typologie systémique des normes, reposant sur la distinction entre le plan social du rapport des hommes entre eux et le plan technique du rapport des hommes aux objets. Cette typologie systémique des normes, qui retient la primauté du plan social sur le plan technique mais également les conflits d'intérêts comme force motrice du changement institutionnel, est celle que nous retenons.

¹¹⁸ Berr [2007] fait remonter les origines du principe de précaution à Keynes, qui le préfigure en faisant reposer toute sa philosophie économique sur l'incertitude.

Enfin, ce que nous avons appelé la déclinaison de cette approche dans le champ de l'environnement, à savoir le courant de la socio-économie politique de l'environnement et du développement soutenable, nous a permis de boucler notre boîte à outils pour ce qui concerne l'environnement. Cette approche est basée sur une critique régulationniste de la socio-économie morale de l'environnement et du développement soutenable, et se développe à partir du concept de contradiction qui permet d'appréhender l'émergence des conflits environnementaux, et le rôle des conflits d'intérêts et des rapports sociaux de domination dans le changement institutionnel. Dans ce sens, le concept de régulation des rapports sociaux à la nature éclaire le rôle des compromis institutionnalisés régissant les interrelations entre processus socio-économiques et questions écologiques, dans un sens et dans l'autre puisqu'ils se structurent mutuellement. Enfin, les arènes politiques de la soutenabilité, espace pratique où se tissent ces rapports sociaux à la nature, peuvent être étudiées en considérant le travail politique des acteurs, travail qui influence les normes qui seront effectivement promues dans le sens de ceux qui auront réussi à « peser » sur ce processus.

A l'aide de la base théorique que nous venons de construire, nous proposons dans la partie suivante une analyse de la construction des recommandations internationales en matière de développement soutenable, appliquée à la gouvernance du secteur de l'eau potable ; construction qui, de notre point de vue, est de nature idéologique et déploie ses conséquences à tous les niveaux inférieurs de régulation comme c'est le cas au Chili. Cette construction est à relier aux développements de la théorie économique qui prennent en compte les institutions et l'environnement – que nous avons pris soin d'identifier et d'analyser – et à la définition (politique) du développement soutenable et de la gouvernance qui en résulte.

Partie 2 : Gouvernance de l'eau et développement soutenable dans les recommandations internationales : quel référentiel théorique ?

A l'aide du cadre théorique que nous avons construit dans la première partie de ce travail, nous disposons désormais des outils théoriques adéquats pour analyser d'une part les modes de coordination promus, notamment en matière d'accès à l'eau, et le référentiel théorique sous-jacent à ceux-ci ; et d'autre part le rapport des hommes à l'environnement, en tant que construit social, comme dépendant des inégalités socio-économiques et spatiales existant sur un territoire et plus globalement au niveau mondial.

Nous pourrions alors considérer que les débats, polémiques et conflits autour de la question de l'accès à l'eau – et en amont autour de la ressource en eau et de l'environnement – sont révélateurs des forces sociales en présence et en interaction avec des systèmes de pouvoir. Nous pourrions également considérer les éventuels conflits pouvant découler en pratique d'une inadéquation entre les principes supérieurs auxquels se réfèrent les individus, dans l'interprétation et la mise en œuvre des règles, et la nature des règles promues au niveau international.

Il s'agira alors dans un premier temps de présenter les spécificités de la ressource en eau et les modes de gestion qui ont été traditionnellement préconisés pour y répondre. Ceux-ci renvoient à des postures théoriques diverses ainsi qu'à des conceptions différentes du rôle de l'Etat, du marché et des communautés (Chapitre 4). Pour cela il conviendra de préciser le concept de propriété en économie en ce qu'il constitue un point central de l'argumentation sur les ressources naturelles et donc sur l'eau. Nous appliquerons alors la typologie systémique des normes à la ressource en eau et la préciserons dans le cas de l'accès à l'eau potable. En outre, les nombreux changements qui surviennent dans le monde depuis la seconde moitié du XXème siècle, seront à évoquer dans la mesure où ils bouleversent la conception traditionnelle du rôle de l'Etat et plus fondamentalement la nature et les modalités de son champ d'action. Ceci est également à relier aux changements qui surviennent dans le champ du développement qui se voit progressivement pris en charge par un ensemble croissant et varié d'institutions internationales.

La multiplication des acteurs et des territoires pertinents, conséquente à ces divers bouleversements, va peu à peu changer la manière dont vont se concevoir les politiques de développement et en particulier celles qui ont trait à la gestion de l'eau et de l'environnement. Forts de ces précisions, nous nous intéresserons alors précisément à l'évolution des normes et des discours véhiculés par les institutions internationales s'agissant de l'accès à l'eau et plus généralement, dans la mesure où ils en découlent directement, s'agissant de l'environnement et de la ressource en eau (Chapitre 5).

Nous illustrerons notre propos dans ce dernier chapitre, par le cas du Chili, archétype des évolutions constatées au niveau international. Il représente en effet un « cas d'école » en matière d'application des réformes néolibérales dans le domaine économique comme dans le domaine de la gestion de l'eau. Ce système unique est présenté comme modèle par les institutions internationales mais les réussites qu'on lui prête doivent être mises en perspective du point de vue social et environnemental, mots d'ordre – du moins en apparence – du développement soutenable.

Chapitre 4 : Particularité de l'eau dans un monde globalisé : la nécessité d'une gouvernance territoriale

Il s'agira d'abord dans le présent chapitre de caractériser la ressource en eau, ce qui est un exercice difficile (I.) tant du point de vue de sa nature physique que sur le plan de la théorie économique. En évoquant également le concept de bien public mondial, nous verrons que la qualification théorique de cette ressource n'est pas neutre et a des conséquences sur les modes de gestion choisis. Il s'agira également de souligner les spécificités du service d'eau potable qui se caractérise non seulement par de lourdes exigences financières mais également par la considération de questions éthiques.

Après avoir opéré quelques précisions indispensables sur le concept de propriété en économie, il s'agira dans un second temps de présenter (II.), les fondements théoriques des deux modes de gestion « traditionnels » appliqués à la gestion de l'eau. Le premier considère le marché comme mécanisme efficace d'allocation des ressources, y compris de l'eau, et repose sur la théorie des droits de propriété ce qui le conduit à préconiser la mise en place de marchés des droits d'eau. Nous présenterons alors la Nouvelle économie des ressources qui constitue la composante idéologique de cette posture et qui, malgré ce biais, a eu une certaine audience. Le second mode de gestion traditionnel est celui qui considère qu'une intervention publique est nécessaire pour minimiser les défaillances du marché, par le biais d'instruments réglementaires et/ou économiques, de même que – depuis peu – par le biais d'instruments dits négociés reposant notamment sur la participation des parties prenantes. Le débat sur les formes de gestion à adopter s'agissant de l'eau s'est longtemps limité à cette dichotomie Etat/marché jusqu'aux travaux d'Elinor Ostrom sur les ressources communes. Cette approche en termes d'auto-gouvernance et d'auto-organisation permet alors d'appréhender la gestion des ressources communes de façon nouvelle notamment par une conception plus riche des droits de propriété et des règles collectives.

Nous abordons enfin (III.) certaines évolutions dans le champ du développement d'abord, qui a vu, depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, l'apparition et le développement du système onusien. Ce système, devenu un lieu central et décisionnel du développement, joue donc un rôle important dans les outils théoriques et pratiques qui seront mobilisés. Nous évoquons alors le cas du cadre logique comme exemple typique d'outil de mise en œuvre des politiques de développement, en ce qu'il est mis en œuvre depuis plus de trente ans et que de nombreuses recommandations internationales suivent la même logique.

Nous abordons ensuite le processus de mondialisation qui, depuis les années 1990 surtout, a eu pour conséquence un déplacement du rôle de l'Etat et l'apparition de nouveaux acteurs et de nouvelles échelles territoriales. Ces éléments ont alors obligé à reconsidérer les modalités de l'action publique pour aboutir au concept de gouvernance territoriale.

I. L'eau, une ressource particulière au statut controversé

Nous commençons par présenter les particularités physiques (1) de cette ressource naturelle (son caractère renouvelable ou épuisable, ses usages, les indicateurs de sa pénurie) pour ensuite nous pencher sur ses particularités dans la théorie économique (2). Les enjeux qui existent autour de l'eau et plus largement autour d'une certaine « mondialisation des problèmes », ont progressivement gagné en visibilité jusqu'à donner naissance à la notion de bien public mondial (BPM) que nous présentons également (3). Enfin nous resserrons l'analyse sur l'eau potable (4), en précisant un certain nombre de concepts pour conclure sur l'importance de la dimension institutionnelle et de la coordination dans ce secteur.

1. Caractérisation physique de l'eau

L'eau est une ressource particulière qui joue un rôle unique et vital pour le système naturel, son équilibre et sa reproduction comme pour l'être humain [Margat, 1998a ; Gleick, 1998 ; Roche, 2001]. Dès lors, considérer l'eau comme un stock n'est pas satisfaisant pour se donner une idée de l'eau effectivement disponible, dans la mesure où les quantités d'eau existantes sur terre sont largement concentrées dans les océans, de même que les volumes d'eau douce terrestres sont largement concentrés dans les glaces [Margat, 1998a ; Roche 2001]. Une approche en termes de flux est donc à retenir dans le cas d'une ressource mobile telle que l'eau. Cette approche permet ainsi d'appréhender la nature du cycle hydrologique [Solanes et Jouravlev, 2006]. C'est en effet ce cycle qui importe pour estimer les ressources en eau renouvelable offertes par la Nature [Margat, 1998a] puisque cette offre est variable et incertaine du fait des aléas naturels. Pour autant et malgré le caractère renouvelable de l'eau, les flux naturels de même que les stocks de cette ressource sont, à l'échelle temporelle humaine, de nature finie et donc épuisable [Margat, 1998b]. Les humains disposent en effet aujourd'hui du pouvoir et des moyens pour épuiser tout le flux d'eau d'un « hydrosystème » donné (qu'il s'agisse d'un corps d'eau, d'une nappe souterraine, etc.), ce qui pose inmanquablement le problème de la rareté de l'eau : *« l'épuisement des ressources en eau renouvelables se traduit par la raréfaction puis le tarissement des disponibilités en eau encore mobilisables, ce qui limite par conséquent la croissance possible des exploitations.*

L'utilisation consomme nécessairement une partie des quantités et des qualités des eaux et en s'intensifiant, elle peut atteindre les limites des ressources renouvelables offertes d'un territoire » [Margat, 1998c : 85]. Il est alors justifié sur le plan analytique de considérer l'eau comme une ressource non renouvelable. Le caractère épuisable, vital et absolument insubstituable de la ressource en eau pour la plupart de ses usages, impose alors d'autant plus une considération globale, à relier à la problématique de la soutenabilité du développement. Les connaissances sur la ressource en eau douce et sur son utilisation sont alors indispensables pour parvenir à une gestion soutenable, elles sont toutefois insuffisantes : la collecte et l'évaluation des données sont rudimentaires dans beaucoup de régions du monde tandis que les connaissances sur les processus complexes ayant un impact sur l'eau dans la nature, sur son renouvellement et ses qualités, sont en retard sur la capacité de nuisance et de protection qu'ont déjà les êtres humains sur cette ressource [Margat, 1998a].

De nombreux indicateurs ont alors été créés pour appréhender cette pénurie croissante de l'eau et ont joué un rôle important dans la littérature du domaine. Molle et Mollinga [2003] proposent une revue critique des nombreux indices et indicateurs élaborés pour rendre compte des différentes dimensions de la pénurie en eau¹¹⁹, en en présentant l'utilité et les limites de même que le bon ou mauvais usage que l'on peut en faire. Ils rappellent en outre les critiques que l'on peut communément adresser aux indices ou indicateurs composites, notamment concernant la qualité des données primaires, l'attribution arbitraire des poids accordés aux sous indicateurs, l'incommensurabilité des valeurs et le biais relatif à l'intégration de jugements et de points de vue, la perte d'information inhérente autant au processus d'agrégation qu'à la construction d'indices composites. Ces indicateurs sont ainsi facilement sujets à devenir des « boîtes noires » compliquant pour un non-spécialiste le démêlage du

¹¹⁹ On peut distinguer de façon non exhaustive [dans Buchs, 2012 :305-329 ; Molle et Mollinga, 2003 ; Brown, 2011] : l'indicateur de « stress hydrique » de Falkenmark (1989) qui mesure au niveau national, la part des écoulements annuels disponible pour les usages humains (par tête) – et qui fut repris par de nombreuses publications scientifiques comme une mesure neutre et objective de la pénurie d'eau subie par un Etat [Trottier, 2007 :77] ; l'indice de pénurie hydrique de Gleick (1996) qui mesure la capacité à combler les besoins humains en eau de première nécessité et qui a donné lieu au seuil de 50 litres par personne et par jour ; l'indicateur de stress hydrique social (*Social Water Stress Index*) développé par Ohlsson (2000) et qui tente de capturer, à l'aide de l'indicateur de Falkenmark et de l'IDH, la « pénurie de second ordre » d'Ohlsson et Turton (1999) ; nous ajoutons l'indice développé par Feitelson et Chenoweth (2002) qui rapporte le coût de mise en œuvre d'une offre d'eau (domestique) et d'assainissement adéquate, au PNB comme mesure de la capacité d'une nation à la financer ; l'indicateur de vulnérabilité hydrique développé par l'*International Water Management Institute* (IWMI) qui distingue la pénurie d'eau physique de la pénurie d'eau économique, considère la part des eaux renouvelables disponibles pour les besoins humains par rapport à l'alimentation principale en eau et qui inclut les dégradations aigües de l'environnement, la diminution des nappes phréatiques et la répartition sectorielle (qui peut favoriser certains secteurs au détriment des autres) ; ou encore l'indice de pauvreté hydrique (*Water Poverty Index*) de Sullivan (2002) et Lawrence *et al.* (2002) qui s'appuie sur une définition de la pauvreté inspirée de Sen et qui comprend cinq composantes (ressources, accès, capacités, usage et environnement) dont le couplage particulier (plus que le nombre final de l'indice) est porteur d'une riche information à propos du contexte particulier considéré. Voir également le *World Water Development Report 2003* des Nations Unies (Chapitre 3).

calcul qui les produit, des hypothèses qui les fondent et des significations qui en sont données [*Ibid.*, p. 534]. Dans tous les cas et malgré les avantages et limites de chaque type d'indicateur, les variables spatiales et temporelles restent hors d'atteinte alors même qu'elles jouent un rôle primordial dans l'occurrence et la compréhension du phénomène de manque d'eau [*Ibid.*, p. 536].

La question que se posent alors les auteurs est de savoir pourquoi, malgré toutes les limites que nous venons de présenter, ces indicateurs ont eu et ont toujours autant de succès ? Le rôle qu'ils jouent mérite alors pour les auteurs un examen approfondi. Les indicateurs peuvent d'abord être interprétés comme la quintessence des tentatives de lisibilité et de simplification du monde [*Ibid.*, p. 536]. Ils sont, comme une « excroissance » de la rationalisation quantitative, liés à l'avènement de l'Etat moderne centralisé¹²⁰ en ce qu'ils lui fournissent un outil de réduction de la complexité, de l'hétérogénéité et de la nature fondamentalement dynamique du monde réel. Ils lui servent ainsi de repère (réduction de l'incertitude) dans l'orientation et la définition des politiques publiques à mettre en œuvre. Le risque est alors grand pour les Etats et les structures internationales de toute nature, dans la construction de politiques ou de projets de développement, d'y cantonner le monde réel et sa complexité. En effet, le coût de la compréhension des cadres locaux est d'une part élevé ; et d'autre part risqué, dans la mesure où cette compréhension pourrait mener à questionner les objectifs de telles politiques ou de tels projets de développement [*Ibid.*, p.537]¹²¹.

Ces indicateurs donnent en second lieu, de par leur nature quantitative, un « vernis », un éclat de scientificité (*gloss of scientificity*) au message qu'ils véhiculent, point crucial pour légitimer un point de vue, une approche ou une décision non consensuelle [*Ibid.*]. De même, ils sont perçus comme apportant une objectivité¹²² « mécanique » au débat [Porter, 1995 ; dans Molle et Mollinga, 2003], assurant ainsi un meilleur poids au point de vue particulier qu'ils appuient. Cette légitimité des chiffres est bien de nature construite : la taille ou l'importance des institutions impliquées dans la construction des indicateurs, l'ampleur du budget attribué pour leur élaboration ou le degré d'expertise attribué par l'opinion publique au panel d'experts consulté [Weiss, 2002 ; dans Molle et Mollinga, 2003] seront des paramètres

¹²⁰ « Indicators, as an outgrowth of quantitative rationalization and accounting, are undoubtedly linked to the constitution of states and centralized bureaucracies (Porter, 1995) » [Molle et Mollinga, 2003: 536].

¹²¹ « As Porter noted (1995), « the remarkable ability of numbers and calculation to defy disciplinary boundaries and link academic to political discourse owes much to this ability to bypass deep issues » [Molle et Mollinga, 2003: 537].

¹²² « Indicators are supposed to be generated by a processing of numbers independent from passions and opinions, that is, based on scientific procedures that are seen as warranting objectivity and dissolving idiosyncrasies » [Molle et Mollinga, 2003: 538].

clés du succès et de la reconnaissance de l'indicateur en question. En outre, Margat [1998a : 38] rappelle que les ressources « exploitables » en eau, du fait de la multiplicité des critères d'évaluation qui peuvent être différemment sélectionnés et hiérarchisés, ne peuvent faire l'objet d'une évaluation unique et donc « *d'aucune statistique nationale ni mondiale, réduite à la dimension quantitative* ». Ce type de mesure est par ailleurs trop global pour la plupart des pays : Une telle mesure, indifférenciée, tend à masquer les disparités pouvant exister à l'intérieur de la zone considérée pour la construction de l'indicateur et qui s'accroissent si l'on considère les conditions d'accès à l'eau [Margat, 1998a : 28 ; Roche, 2001].

Molle et Mollinga [2003 : 538] concluent alors que le processus de légitimation va dans les deux sens : vers le public d'abord – il souligne la scientificité et l'objectivité de l'outil qui a pour résultat de circonscrire le débat en excluant certains acteurs ou points de vue ; vers les autres décideurs ou parties impliqués dans le processus politique ensuite – avec pour stratégies, soit la persuasion ou le contournement de points de vue rivaux, soit la recherche d'alignement et de formation d'alliance à travers la définition d'un vocabulaire servant à aboutir à un compromis politique de légitimation. Les indicateurs ainsi construits, mais surtout ainsi interprétés et utilisés, rendent finalement plus difficile encore la tâche du décideur public chargé de prendre des décisions adaptées à la réalité, et donc des décisions efficaces.

Molle et Mollinga [2003 : 530] identifient de leur côté cinq types d'usage qui permettent de distinguer les différents impacts qu'un manque d'eau, pour l'un ou l'autre de ces usages, peut avoir sur un peuple ou dans une société :

- l'eau de boisson (vital),
- les autres usages domestiques (vital),
- l'irrigation pour l'agriculture vivrière (vital),
- les usages d'eau impliqués dans des processus de production,
- les besoins environnementaux¹²³.

Pour remédier à ces situations de manque, l'identification des différentes causes, des différents facteurs de manque est alors fondamentale. Molle et Mollinga [2003 : 531] distinguent cinq types de contraintes :

- (i) la pénurie physique, pénurie absolue où les sources d'eau sont limitées par nature ;

¹²³ Nous reprenons la traduction de Buchs [2012: 328] des termes de Molle et Mollinga [2003: 530-531].

- (ii) la pénurie « économique » où le manque de ressources humaines (travail et temps nécessaire pour amener l'eau d'une source lointaine) ou financières (paiement pour l'eau) empêche d'assurer l'approvisionnement en eau ;
- (iii) la pénurie « managériale », lorsque les systèmes ne sont pas maintenus ou gérés correctement, où c'est la mauvaise gestion qui induit le manque (des usagers qui devraient normalement recevoir de l'eau ne sont pas desservis) ;
- (iv) la pénurie « institutionnelle », lorsqu'une société échoue à préserver l'environnement et à gérer un déséquilibre croissant entre offre et demande (notamment dû à une incapacité à anticiper de tels déséquilibres et à mettre en œuvre les innovations technologiques et institutionnelles adéquates) ;
- (v) la pénurie « politique » enfin, situation de discrimination d'individus ou de groupes d'individus, exclus de l'accès à une source d'eau disponible parce que se trouvant en situation de « subordination politique ».

En croisant ces cinq types d'usage et ces cinq types de manque, les auteurs obtiennent une matrice de 25 cas différents permettant de rendre compte d'une grande variété de situations. En retenant bien qu'il s'agit là de situations type et en y ajoutant la possible variable temporelle (l'eau étant un flux), les auteurs précisent qu'une situation réelle peut relever de plusieurs types de manque et plusieurs facteurs de manque. En outre, malgré la diversité des situations que leur matrice permet de prendre en compte, Molle et Mollinga soulignent qu'elle ne suffit pas à couvrir la complexité des liens eau-sociétés (*water-society nexus*), et appuient ainsi l'argument selon lequel ces liens ne peuvent être réduits à une simple question de moyens techniques et financiers pour la satisfaction de toute demande nouvelle ou existante [Molle et Mollinga, 2003 : 532].

Au-delà de l'importance du rôle (souvent politique) donné aux indicateurs de manque ou de pénurie de la ressource en eau, Buchs [2012 : 306] retient, d'un point de vue analytique, deux évolutions complémentaires dans la littérature sur le sujet.

La première a trait à la définition, à la caractérisation de la pénurie, qui évolue d'une conception absolue et unidimensionnelle du phénomène (où des ressources insuffisantes sont confrontées à une demande exogène) à une conception de la pénurie ou du manque comme phénomène endogène multidimensionnel doublement relatif. Ce caractère relatif s'exprime d'abord par la mise en rapport entre des disponibilités et des demandes (quels types de disponibilité sont considérés ? quels types de demande ?) ; puis par la reconnaissance du fait

que la disponibilité physique de l'eau n'équivaut en rien à un accès effectif à celle-ci ou à la possibilité d'en faire usage réellement.

La seconde évolution a trait à la compréhension du phénomène, qui ne se limite plus alors à une approche par les sciences « dures » basée sur des indicateurs mais sollicite également les sciences sociales qui permettent une mise en perspective historique du phénomène. Il n'importe plus seulement de quantifier ce phénomène mais aussi et surtout d'en comprendre l'avènement [*Ibid.*].

Ces évolutions quant à la considération du problème de la « pénurie » en eau, participent alors à une évolution des solutions proposées. Elles révèlent en effet la prise en compte croissante de la nature fondamentalement complexe et multidimensionnelle de ce phénomène et autorisent par la même une conception différente des solutions à y apporter. On constate alors un déplacement d'une conception purement technique du manque d'eau, appelant des solutions purement techniques et passant surtout par une amélioration de l'offre, à une conception plus riche et plus complexe amenant à s'interroger sur les facteurs d'amélioration propres à la gestion des ressources déjà disponibles et passant alors par la considération de la demande. Ce n'est plus la rareté proprement dite qui est le problème – ou la solution – mais les institutions en charge de la gestion et de l'accès à la ressource. L'agencement très disparate des modalités de gestion et de distribution de cette ressource à travers le monde aggrave en effet son inégale répartition physique et l'accès inégal qu'en ont les populations, notamment dans le cas de l'eau potable [Mikaïl, 2008 ; Margat, 1998a ; Branco et Henriques, 2010].

Les évolutions théoriques constatées *supra* en ce qui concerne la prise en compte dans la science économique, de la règle ou de l'institution et de l'environnement se retrouvent ici dans la façon d'appréhender la « pénurie » en eau et dans la nature des solutions proposées. Le recours à une étude pragmatique et historique des différents contextes institutionnels, de la nature et de l'origine des règles en vigueur à différents niveaux spatiaux est donc fondamental. C'est bien ce que nous tentons de faire dans les chapitres suivants dans le contexte international puis dans le contexte chilien et plus précisément dans le cas de la région d'Araucanie.

2. Nature économique de l'eau

La ressource en eau n'a pas toujours occupé la place qu'elle tient aujourd'hui dans la théorie économique. Elle a longtemps été considérée comme un bien « libre » au sens

économique du terme, c'est-à-dire sans valeur d'échange puisque sans coût de production, et disponible en quantité illimitée [Petit, 2004 ; Calvo-Mendieta, 2005 ; Hugon, 2003].

Plusieurs facteurs, dont l'augmentation de la population mondiale et de la consommation d'eau qui en découle, de même que l'urbanisation croissante, en ont fait un bien rare, en particulier dans les pays en développement, le rendant alors digne d'être considéré par la théorie économique. L'eau acquiert alors selon certains auteurs, le statut de bien économique, tout du moins « *pour ce qui concerne la partie où elle est détournée – et/ou utilisée in situ* »¹²⁴, ce qui se confirme « *du fait que sa mobilisation et sa production sont à l'origine de coûts* » [Babillot et Le Lourd, 1998 : 202]. Elle possède en effet certaines caractéristiques du bien économique : c'est un bien (naturel) rare, répondant à un besoin humain, pour lequel plusieurs utilisations alternatives sont possibles. Les principes de rareté, de choix et de besoin sont à la base de la définition de bien économique au sein de la théorie standard [Calvo-Mendieta, 2005]. Le caractère rare d'un bien entraîne une concurrence entre les acteurs du fait de la rivalité de sa consommation et donc une valorisation de cette ressource, mais cette valorisation ne passe pas uniquement par les prix (puisque'elle fait l'objet de modes de coordination hors marché et de représentations sociales particulières). L'eau peut donc être considérée partiellement comme un bien économique mais pas comme un bien marchand [*Ibid.*, p. 32] même si les flux monétaires qu'elle engendre peuvent être conséquents [Babillot et Le Lourd, 1998]. L'eau a en effet une dimension économique, du fait de sa rareté et du coût de sa gestion ; mais également environnementale du fait du problème de pollution et de renouvellement ; et sociale, du fait de son caractère vital. Cette dernière dimension sociale impose l'intégration du critère d'équité dans les stratégies concernant sa gestion et ce, d'autant plus que ce sont les populations pauvres qui souffrent le plus du rationnement découlant d'une mauvaise gestion de l'eau [*Ibid.*]. Il est également indispensable d'intégrer la diversité culturelle, dans la mesure où l'eau a une forte signification symbolique [Hugon, 2007].

L'eau ne peut donc pas être considérée comme un bien économique comme les autres et sa complexité ne saurait être réduite à ce statut. Elle est en effet « *l'une des ressources les plus imbriquées dans les rapports sociaux et culturels* » [Casciarri et Van Aken, 2013 : 15]. L'étude des diverses modalités de gestion de l'eau est alors à même de dévoiler et d'éclairer nombre d'éléments : la relation homme/environnement et Etat/société, les modes

¹²⁴ C'est-à-dire en ce qui concerne la partie prélevée et produite de l'eau. Prélever l'eau c'est prendre l'eau dans le milieu naturel (exploiter, capter). Produire de l'eau c'est la rendre disponible et apte à un usage à partir de la part prélevée. [Margat, 1998b : 45].

d'organisation du territoire, les rapports de production, les agencements institutionnels, les relations de pouvoir, les systèmes de valeur et les identités [*Ibid.*]. Elle est également au cœur de l' « industrie du développement » et a constitué par le passé « *le point d'entrée de la relation coloniale* »¹²⁵ [*Ibid.*, p. 23].

Selon la typologie classique des biens reposant sur les critères de non-rivalité et de non-exclusion (cf. Chapitre 1, I., 1.2), l'eau n'est ni un bien privé, ni vraiment un bien public (ou collectif) pur, mais un « bien commun » – ou « ressource commune » selon les termes d'Ostrom [2010 (1990)] – non-exclusif mais rival dans sa consommation. D'une part, le caractère non-exclusif de l'eau, largement accepté [Calvo-Mendieta, 2005], implique souvent en pratique des difficultés de mise à disposition (production) de cette ressource, et donc de financement, car ce type de bien se heurte au problème déjà évoqué du passager clandestin. Notons alors que les difficultés d'exclusion d'un bien commun sont également applicables dans le cas d'un bien public pur (cf. *supra* Chapitre 1), du fait de l'importance des coûts d'exclusion des potentiels bénéficiaires. D'autre part, le caractère rival de la consommation de l'eau peut entraîner en pratique de nombreux conflits d'usages concurrents. Le concept d'« effet d'encombrement » – où la consommation du bien par un individu réduit la qualité du service disponible pour les autres – est également utile pour appréhender le caractère rival de l'eau, car il se manifeste couramment en pratique. Ici se distinguent en revanche bien public pur et bien commun, dans la mesure où on ne retrouve pas d'effets d'encombrement dans le cas des biens publics purs (cas du feu d'artifice ou de l'éclairage public) [*Ibid.*]. Dans le cas d'un bien commun tel que l'eau, si une nappe phréatique est surexploitée par certains acteurs, ou si dans un cours d'eau sont déversés des déchets, ou si l'eau souterraine est monopolisée par une activité spéciale, les autres acteurs ne pourront bénéficier de la nappe, du cours d'eau ou des ressources en eau souterraine de la même façon.

Ces caractéristiques, qui s'appliquent théoriquement à la ressource en eau, sont la cause de nombreuses défaillances de marché (vulnérabilité aux situations de monopole, concurrence imparfaite, externalités, caractéristiques de bien public, risques, incertitude et information imparfaite, risques d'inefficacité sociale et environnementale, iniquité, etc.) qui doivent être traitées par des institutions de manière à assurer des usages et une allocation

¹²⁵ « (...) l'eau a été vectrice du contrôle des populations et de leurs territoires, de la planification des « canaux civilisateurs » et d'émancipation, mais aussi de l'imagination et de la construction des « autres » colonisés, un aspect qui persiste dans la planification pour le développement – l'eau étant l'obsession principale des théories de la modernisation. Les relations Etat/citoyen, urbain/rural, ont vu l'eau jouer un rôle de médiateur, et il en va de même pour la relation entre acteurs internationaux et « sous-développés » » [Casciarri et Van Aken, 2013 :25-26] ; voir également Trottier [2007].

efficace de la ressource [Solanes et Jouravlev, 2006]. La théorie standard considère alors que la production de ce type de biens, dont l'eau fait partie, peut être réalisée sous la forme marchande d'accords contractuels entre agents (théorème de Coase), ou de marchés des externalités (droits à émettre ou à polluer par exemple) ; sous la tutelle étatique par des instances privées ou publiques de régulation (mesures réglementaires) ; ou enfin par des gestions communautaires (théorie de l'action collective d'Ostrom) [Hugon, 2003 : 21]. Dans le cas de l'eau ce sont bien ces recommandations standard qui ont eu le plus de poids en termes de politiques publiques : longtemps cantonnées à la dichotomie entre forme marchande et tutelle étatique, la gestion communautaire a pris de l'importance à partir des années 1990 – ce que nous étudions *infra* (cf. II).

Ces critères de classement des biens ne sont cependant pas figés et peuvent évoluer en fonction de nombreux paramètres tels que la technologie (qui pourrait rendre exclusive une consommation qui ne l'était pas auparavant, et inversement), l'environnement juridique, la situation géographique ou la rareté de la ressource (qui pourrait aggraver la rivalité et les conflits), etc. [Calvo-Mendieta, 2005]. Ces critères relèvent en outre de constructions socio-historiques, ce qui en pratique, rend ardue la tâche de leur assigner un contenu rigoureux [Hugon, 2003]. Le degré d'exclusion par exemple, varie selon l'échelle du club (du local au mondial, cf *supra*, Chapitre 1, I., 1.2.), et la rivalité selon la perception relative de la rareté et de la possibilité de choix alternatifs propres à chaque situation [*Ibid.*]. Finalement, ces critères permettant d'identifier un bien comme privé, public pur, commun ou de club, ne sont pas fixés définitivement dans le cas de la ressource en eau [*Ibid.*]. Lorsque certains individus ou groupes d'individus sont capables de produire de l'eau potable par exemple, faisant d'elle un bien public [Harribey, 2011], on constate d'emblée une exclusion de ceux qui n'en ont pas les moyens et qui doivent se contenter d'une eau polluée. Lorsque l'ensemble des acteurs d'un même bassin hydrographique s'organise pour équilibrer leurs usages et les nuisances qui pourraient en résulter, le concept de rivalité n'a plus d'utilité [Calvo-Mendieta, 2005].

Les critères d'exclusion et de rivalité sont donc peu pertinents dans ce cas et ne sont pas opérants dans l'absolu, en particulier s'agissant de l'eau :

« L'eau est un bien naturel, c'est-à-dire existant à l'état de nature. Elle n'est pas un bien commun naturellement. Elle ne devient « commun/public/collectif » que par décision de la considérer comme telle. L'eau est frappée de rivalité, mais elle peut être rendue partiellement non exclusive par les prix si, pour l'usage essentiel (alimentation, hygiène), elle est distribuée gratuitement. Si elle est payante, nombre de

personnes peuvent être exclues. (...) Finalement, le statut de l'eau ne tient pas à sa qualité soit d'être une ressource naturelle, soit d'être rare, mais il tient à la construction sociale autour d'elle » [Harribey, 2011 : 109].

Dès lors, la qualification de l'eau comme bien public impur peut être remise en question et il devient possible de la qualifier en termes éthiques, politiques ou prenant en compte le développement soutenable.

Au sein d'une approche éthique, l'eau est considérée comme un « bien premier » au sens de Rawls, dont dérivent les autres biens, relevant des « nécessités de couverture des coûts de l'homme » de Perroux : la question devient alors l'exclusion des biens essentiels aux besoins du plus grand nombre [Hugon, 2007]. L'accès à l'eau est donc défini comme un droit fondamental – selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies en 2002 – et l'enjeu principal devient l'effectivité de ce droit [*Ibid.*]. Une approche politique tendra à considérer l'eau comme un construit social et politique, variant selon la société, la temporalité considérée et les rapports de pouvoir [Hugon, 2003 : 22] entre acteurs (Etats, municipalités, clients, firmes, organisations de solidarité internationale) [Hugon, 2007]. Les asymétries de pouvoir entre ces derniers seront reflétées dans les principales structures de l'économie à plusieurs échelles : du mondial (firmes multinationales) au local (associations de quartiers, municipalités), en passant par les niveaux internationaux (les structures d'aide) et nationaux (les instances de régulation nationale) [*Ibid.*, p. 69]. La question qui se pose ici est alors celle de la représentativité des décideurs.

Enfin, une approche par le développement durable considèrera l'eau comme un patrimoine commun : l'appropriation, publique ou privée, ne peut aboutir qu'à la destruction des biens communs et à déposséder les collectivités locales [*Ibid.*]. Le recours au concept de patrimoine et de gestion patrimoniale [Godard, 1989, 1990 ; Vivien, 2003, 2009 ; Barthélémy *et al.* 2004 ; Petit et Romagny, 2009 ; Calvo-Mendieta *et al.*, 2010, 2011] pose alors la question de la conservation de la nature et de la société à l'extérieur de l'ordre marchand et suppose le respect des principes de précaution, de préservation et d'incertitude. Il s'oppose au capital mis en valeur : « il relève de la *conservation* et de la *transmission*, non de la *destruction* et de l'*appropriation* (personnelle ou collective) » [Billaudot, 2004c : 292]. La notion de patrimoine renvoie ainsi à des valeurs identitaires partagées, qui seront le fondement de la cohésion et de la durabilité du lien social et la préservation des héritages [Hugon, 2007]. Cette approche renvoie dans une certaine mesure à l'approche des *Common*

pool resources développée par Ostrom (cf. *infra* II.4.) et à la notion de bien public mondial que nous présentons maintenant.

3. L'eau comme bien public mondial ?

C'est un ouvrage collectif publié en 1999 pour le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et intitulé *Global public goods. International cooperation in the 21st Century*, qui va proposer d'étendre la notion de bien public en partant du principe que les « maux mondiaux » (par exemple le changement climatique et ses externalités négatives) sont corrélés à une insuffisante production de biens publics mondiaux (par exemple la stabilité climatique et ses externalités positives) [Taithe, 2002 ; Quenault, 2013]. Dans ce nouveau contexte international, l'approche de l'« économie publique » qui se situe dans un cadre standard élargi, va poser progressivement les bases théoriques du bien public mondial, en mettant en avant non plus uniquement la défaillance des marchés mais également celle des Etats, qui ont, eux aussi, intérêt dans ce cadre à agir en passager clandestin [Gabas et Hugon, 2001]. L'émergence de problèmes désormais globaux multidimensionnels – qui jusqu'alors avaient une portée nationale ou régionale – a poussé les différentes institutions internationales (Nations Unies, Banque mondiale, FMI, ONG, etc.) à se saisir pleinement de ce nouveau concept découlant de la théorie économique, en le faisant basculer dans le champ de la politique publique internationale [Quenault, 2013]. Ce concept est bien affilié à celui de bien public mais de façon partielle. Il conserve les caractéristiques économiques qui permettent de le qualifier de bien public (non-rivalité et non-exclusion), mais dépasse cette catégorie d'analyse par sa dimension temporelle et par sa dimension territoriale [Ballet, 2008]. Les Biens publics mondiaux (BPM) sont donc dits « publics », d'une part, du fait de leurs effets de diffusion, positifs ou négatifs, sur l'ensemble des acteurs de la société mondiale et sur les générations futures, et d'autre part du fait que leur production résulte de choix collectifs [Gabas et Hugon, 2001 ; Quenault, 2013 ; HCCI, 2002].

Trois critères peuvent être retenus pour définir les biens publics mondiaux selon le rapport du PNUD de 1999 [Boidin et Zuindeau, 2006, Boidin *et al.*, 2008] :

- (i) Ces biens ne sont pas propres à un groupe homogène de pays ;
- (ii) leurs effets affectent un nombre important de pays et une large part de la population mondiale ;
- (iii) leurs effets affectent aussi les générations futures (ce qui est à rattacher, selon les auteurs, au concept de durabilité).

On voit bien ici la proximité entre les « effets » mentionnés et la notion d'externalité qui est au centre de la notion de bien public développée par Samuelson ; la différence ici provenant de l'ampleur de ces externalités et du fait qu'elles dépassent très largement les frontières étatiques et temporelles. Cette dernière caractéristique, couplée à l'intérêt des Etats à agir en passager clandestin en laissant aux autres le soin de financer et de produire les BPM, explique que les institutions internationales ont tendance à considérer qu'une régulation à l'échelle internationale est nécessaire, sous forme d'action collective de la part d'acteurs publics ou de régulation par des agences privées indépendantes [Gabas et Hugon, 2001 ; Hugon, 2003].

Le PNUD en développe une vision élargie considérant que les propriétés d'exclusion et de rivalité relèvent d'une construction sociale [Ballet, 2008]. Dans cette acceptation, le caractère « public » du bien résulte d'un choix socio-politique plutôt que d'une qualité inhérente au bien. Le bien est public : (i) dans sa consommation – tous doivent y avoir accès ; (ii) dans la participation au processus politique qui a mené à l'identifier ; et (iii) dans la distribution des bénéfices – tout le monde doit pouvoir en profiter. La problématique devient alors de rendre inclusif un bien qui ne l'est pas forcément au nom d'un intérêt général.

Ces biens publics mondiaux sont en outre très hétérogènes, recouvrant à la fois des biens, services ou ressources et de nature plus ou moins matériels et immatériels. Le PNUD, à travers l'ouvrage collectif de 1999, les a regroupés en trois grandes catégories [Quenault, 2013 : 15] :

- les BPM naturels d'abord – tels que le climat, les milieux écologiques, les patrimoines ou ressources, l'eau, etc. – qui sont surexploités ou surconsommés ;
- les BPM d'origine humaine ensuite – tels que les connaissances, recherches, technologies, etc. – qui sont sous-utilisés ou insuffisamment accessibles ;
- et les BPM qui sont des résultats politiques globaux non suffisamment produits – tels que la sécurité, la paix, la santé, la justice, les droits de l'homme.

Le périmètre de cette dernière notion reste toutefois flou, et la mobilisation qu'en font les différents acteurs est souvent ambiguë, d'autant plus que chacun d'entre eux a sa propre idée de ce qui entre ou non dans cette catégorie [Quenault, 2013]. Dès lors, un consensus sur ce qu'est ou pas un BPM, est difficilement réalisable : *« les contenus diffèrent selon les époques, notamment du fait de l'évolution des techniques et de la demande, et selon les sociétés en raison des spécificités socioculturelles ou des écarts de développement et des systèmes de valeurs »*. Hugon [2003 : 36].

La notion de BPM, tout comme celle de bien commun, aurait également pu être utilement rapprochée d'une conception en termes de patrimoine commun et universel, mais tel n'a pas été le cas. La logique patrimoniale suppose en effet une logique d'organisation des relations économiques en dehors de la sphère marchande, de telle façon que le groupe social concerné organise sa perpétuation générationnelle et territoriale [Barrère, 2004] ; « *ce qui se joue est essentiellement d'essence collective* » [Nieddu, Petit et Vivien 2009 : §1]. Or pour ces institutions, l'exclusion de la sphère marchande n'est pas envisageable, c'est pourquoi la notion de patrimoine commun de l'humanité a été écartée de la Convention sur la diversité biologique (CDB), ce qui traduit selon Quenault [2012 : 21] les « ambiguïtés idéologiques » du Sommet de la Terre de Rio de 1992 (sur le processus d'émergence de la CDB, voir également Boisvert et Vivien [2005]).

Deux interprétations principales de la notion de BPM sont donc en jeu, renvoyant chacune à une filiation théorique différente. La vision standard, celle du marché, conçoit le BPM comme une simple compensation des défaillances des marchés mondiaux et ne suppose donc aucune remise en cause de « *la logique libérale d'extension de la sphère marchande* » [Quenault, 2013 : 16]. L'approche par les BPM constituerait alors une nouvelle façon de remédier aux failles du marché à l'échelle mondiale tout en lui conservant sa place centrale [Boidin et Zuindeau, 2006 ; Boidin *et al.*, 2008]. La conception « humaniciste » du BPM [Quenault, 2013] suppose quant à elle, une nouvelle gouvernance réformant profondément l'architecture des relations internationales [*Ibid.* ; Hugon, 2003]. Le concept de BPM pourrait alors servir à rendre opérationnelle la notion de droit humain fondamental, ou tout du moins, à être utilisé comme moyen de renforcement des interventions publiques [Boidin et Zuindeau, 2006 ; Branco et Henriques, 2010 ; Anand, 2007]. L'accès à l'eau pourrait être considéré comme un droit universel ou fondamental de l'homme comme le souhaitent de nombreuses ONG, soutenues par l'UNESCO ou le PNUD [Taithe, 2002 ; Boidin *et al.*, 2008]. Différentes approches de ce concept sont donc possibles [Hugon, 2003 ; Gabas et Hugon, 2001 ; Ndour et Boidin, 2012] qui peuvent être porteuses d'opportunités pour réformer la coopération internationale et son architecture en affirmant la primauté des règles sur le marché [Boidin et Zuindeau, 2006], une sorte d'action publique à l'échelle planétaire pour remédier au défaut de gouvernance du processus de mondialisation [Quenault, 2013].

Le concept de BPM peut alors être rapproché de celui de DS dans la mesure où tous deux supposent de nouveaux principes de décision et d'action, renvoyant à l'intérêt commun sur le plan mondial et réclamant plus d'équité, de solidarité et de démocratie [Quenault,

2013]. Sur un autre plan, le succès du terme de « bien public mondial » est comparé par Hugon [2003] à ceux de « gouvernance » ou de « développement durable », utilisés par une diversité d'acteurs aux discours parfois contradictoires, vidant finalement ces concepts de leur sens¹²⁶ [Ndour et Boidin, 2012]. Hugon [2003 : 34] rappelle qu' « *un signifiant a d'autant plus de chance de devenir hégémonique qu'il est vide* » et que peut alors lui être attribuée une diversité de sens. Par exemple, les Nations unies se réclament de l'approche théorique humaniste des BPM et clament l'impérieuse nécessité de mettre en œuvre un DS mais promeuvent en pratique des solutions relevant de la conception economiciste, accentuant ainsi l'emprise de la sphère marchande dans sa version la plus néo-libérale, notamment dans les diverses instances de négociations internationales se réclamant du DS [Quenault, 2013 : 21]. C'est ainsi que certains auteurs voient dans l'émergence et l'affirmation de la notion de BPM « *un concept occidental et technocratique qui, derrière un discours économique rationnel, masque les rapports de force et les vrais enjeux du développement de la planète* » [Gabas et Hugon, 2001 : 20]. L'enjeu est donc bien de créer des institutions et des mécanismes financiers qui permettent la régulation des rapports de force, la préservation des BPM et la réalisation des objectifs de DS [Quenault, 2013]. Des espaces de négociation et de décision sont alors nécessaires, où les acteurs auront la possibilité de confronter leurs critères de décision, intérêts et valeurs [Hugon, 2003].

4. Les particularités de l'eau potable

Lorsque l'on parle du « secteur de l'eau », à quoi se réfère-t-on exactement ? Ses dimensions sont multiples mais la plus importante distinction, selon le rapport de Camdessus et Winpenny [2003], ou selon Baron et Bauby [2005], concerne d'une part l'eau en tant que ressource, qui doit être développée et gérée pour l'ensemble de ses fonctions et de ses utilisateurs et qui peut être utilisée, transportée, produite, et d'autre part l'eau en tant que service, qui est fournie après prélèvement de la ressource à ses nombreux utilisateurs.

Le rapport Camdessus examine les aspects financiers des différentes activités du secteur de l'eau (gestion de l'eau en tant que ressource), qui concernent des domaines aussi variés que les infrastructures matérielles, le recueil des données, les prévisions météorologiques, le reboisement, la réglementation de l'aménagement du territoire, l'association intelligente des eaux de surface et des eaux souterraines, l'élaboration de mesures visant les économies d'eau, la gestion de l'écosystème, la maîtrise de la pollution,

¹²⁶ « *Le sens métaphorique du BPM l'emporte souvent sur le sens analytique et le discours rhétorique sur l'analyse théorique* » [Hugon, 2003 : 34].

etc. On voit donc bien ici le lien qui existe entre l'eau-ressource et l'eau-service qui en dépend indirectement. Les choix de gestion concernant l'eau-ressource – par exemple, les infrastructures matérielles, le reboisement, la réglementation et les choix concernant l'aménagement du territoire ou la gestion de l'écosystème – auront un impact sur les possibilités de gestion de l'eau-service. Nous nous intéressons ici à l'alimentation en eau potable et donc à l'eau en tant qu'objet de prestation de services, en excluant les services destinés au service agricole (irrigation) qui à eux seuls, représentent un champ d'étude. Plus précisément, ce sont les règles d'accès à l'eau potable promues au niveau international et le référentiel théorique sous-jacent à celles-ci qui nous intéressent, et dès lors, nous ne pouvons pas délaisser complètement l'analyse de ce lien entre eau-ressource et eau-service. Mais nous l'aborderons à travers un prisme limité car son analyse complète dépasserait largement le cadre de ce travail et de notre problématique. C'est à travers le concept de développement soutenable, qui a conditionné la façon de voir les relations entre les sphères économique, sociale et environnementale c'est-à-dire finalement les rapports des hommes entre eux et avec la nature, et donc aussi avec la ressource en eau, que nous appréhenderons ce lien. Par ailleurs, le concept de gouvernance a, quant à lui, conditionné la façon de voir les règles et institutions au sens large, c'est-à-dire les différentes façons de se coordonner des individus. Ainsi, l'étude de ces deux concepts et de la façon dont ils sont devenus hégémoniques, nous permettra d'appréhender l'évolution de la nature des règles d'accès à l'eau promues au niveau international et la vision du monde sous-jacente à celles-ci.

Babillot et Le Lourd [1998 : 207] s'interrogent sur l'existence réelle des « marchés de l'eau », qui supposent comme tout marché, qu'il y ait confrontation directe entre offre et demande. Ils arrivent à la conclusion qu' « *il n'existe pas de marché de l'eau pour ce qui concerne la majeure partie des quantités d'eau utilisées [ce qui relativise] la portée réelle des mécanismes de marché en matière de gestion de l'eau* ». En effet, pour qu'il y ait marché, il faut que l'offre et la demande puissent se confronter et aboutir à la définition d'un prix. Or, dans le cas particulier de l'eau, si la rencontre entre offre et demande est directe, alors il n'y a pas de marché – et donc pas de prix – car les usagers exploitants prélèvent l'eau directement dans le milieu naturel. Les auteurs précisent que la majeure partie des eaux prélevées pour toutes les utilisations relève de ce cas précis. En revanche, dans le cas où les usagers ne sont pas reliés directement au milieu naturel (à la ressource, c'est-à-dire à l'offre), la rencontre entre offre et demande est alors indirecte et suppose un secteur intermédiaire de production et de distribution qui les mette en relation. L'offre en eau du milieu naturel sera alors l'objet d'opérations de prélèvement, d'adduction, de stockage, etc., pour être adaptée aux demandes

des usagers. Ce sont ces opérations, contraintes d'ordre technique, qui sont à l'origine d'une offre interne à la sphère économique [*Ibid.*] et c'est de cette offre que relèvent les activités d'alimentation en eau potable. Le terme de « marché de l'eau » est ici employé pour rendre compte de cette offre interne à la sphère économique et plus particulièrement du service d'alimentation en eau potable – « les « marchés » de l'eau (...) n'existent que dans la mesure où un service est rendu » [Babillot et Le Lourd, 1998 : 239]¹²⁷.

Les « marchés » de l'eau existants concernent en très grande majorité les marchés de distribution d'eau potable, ces derniers étant les seuls concernés par les principes et préceptes avancés pour la promotion des marchés d'eau (notamment le principe de « vérité des prix ») ; ils drainent d'ailleurs à eux seuls d'importants flux financiers [*Ibid.*, p. 207]. La question de la détermination des prix est donc ici cruciale car elle doit permettre la prise en compte du double aspect de l'eau potable : à la fois bien de première nécessité ce qui suppose que son prix doit être accessible au plus grand nombre, et bien onéreux du fait des coûts nécessaires pour la rendre accessible [Hugon, 2007]. La recette tarifaire provenant de la vente de cette eau reflètera alors plus ou moins, selon la politique suivie par l'unité gestionnaire, les coûts de production du service rendu à l'utilisateur desservi [Babillot et Le Lourd, 1998 : 208]. Le prix de vente ou tarif de l'eau potable sera généralement basé sur deux composantes, selon que l'on retient une gestion par le service public¹²⁸ ou une gestion marchande. La première composante est le terme fixe de la facture d'eau et correspond aux dépenses indépendantes du volume d'eau consommé, à une dépense d'investissement en somme. C'est une sorte d'abonnement assurant la couverture des frais fixes liés à l'existence même du branchement et de l'abonné, c'est le prix du service de branchement de l'eau [*Ibid.*]. La seconde composante est un terme variable lié au volume d'eau consommé, couvrant les dépenses de fonctionnement proportionnelles à la quantité consommée. Ce terme variable représente le « prix » de l'eau. Donner le plus de poids au terme variable revient ainsi à privilégier l'aspect marchand et entériner l'idée que c'est l'eau qui a un prix en tant que bien de consommation, et non plus le service de branchement et son entretien [*Ibid.*, p. 209]. Il n'existe donc pas de prix unique lorsque l'eau est marchande et sa détermination peut servir plusieurs objectifs : elle peut s'établir en fonction des coûts mais également viser une péréquation des tarifs entre

¹²⁷ Le terme de « marché de l'eau » ne doit pas être confondu avec le terme de « marché des droits d'eau » qui relève d'un autre concept théorique et d'une toute autre réalité pratique (cf. *infra* II.2.)

¹²⁸ Selon Léon Duguit, précurseur en droit public français, de l'école du Service public dite aussi école de Bordeaux, « relève du service public, toute activité dont l'accomplissement doit être assurée, réglée et contrôlée par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante ». [Le Masne, 2006 : 246].

usagers (répartition des charges) ou influencer le comportement des consommateurs (conservation de la ressource) [Babillot et le Lourd, 1998 : 239].

Les conclusions du rapport Camdessus sont plutôt alarmantes, révélant le mauvais état du secteur mondial de l'eau, incapable de lever les fonds nécessaires à son entretien et à son développement coûteux. La raison principale du problème de financement dans le secteur de l'eau est l'importance des risques qui lui sont spécifiques (voir également Araujo Turolla [2013 : 44]) :

- Les projets relatifs à ce secteur sont très demandeurs en capitaux (fort investissement initial nécessaire, pour un temps très long de retour sur investissement) et n'ont qu'un faible taux de rentabilité. En effet, les projets concernant l'eau, les eaux usées ou l'hydraulique en général impliquent des infrastructures parmi les plus consommatrices de capital et elles ne sont pas reconvertibles ni démontables. Ce ne sont donc que les recettes futures qui peuvent apporter un retour à l'investisseur – sachant qu'au moment où l'investissement prend fin et en l'absence d'un régulateur fort et indépendant, l'investisseur dépend entièrement des pouvoirs publics du pays hôte.

- Par ailleurs, le taux de rendement financier du secteur de l'eau est parmi les plus faibles de tous les secteurs. Cela est dû au fait que les délais avant les premiers bénéfices sont très longs ainsi qu'à la réticence du public et des pouvoirs publics à augmenter les tarifs [Camdessus et Winpenny, 2003]. Ainsi, *« contrairement à ce que l'on peut voir dans les pays développés, où l'eau constitue un investissement très sûr, le rendement de l'eau dans les pays en voie de développement, corrigé pour tenir compte des risques, peut être encore plus faible que sa valeur nominale escomptée »* [Ibid., p. 13].

- Les projets du secteur présentent de plus un risque de change (contradiction entre les recettes en monnaie locale et le financement en monnaies étrangères) lequel peut éventuellement être réduit de manière contractuelle, en intégrant les fluctuations du taux de change à la formule qui régit l'augmentation des tarifs lorsque les mouvements ne sont pas trop importants (sans quoi les augmentations tarifaires induites deviennent irréalistes) [Ibid.].

- Le risque contractuel est également important. Les contrats portent d'abord souvent sur des périodes très longues (en moyenne 25 à 30 ans), qui peuvent enregistrer de nombreux changements, notamment sur le plan politique national ou dans les normes relatives au domaine de l'eau. Les informations initiales sont par ailleurs insuffisantes au moment de la conclusion des contrats notamment en ce qui concerne l'état et l'importance du réseau (en

grande partie souterrain) et des installations, ce qui peut évidemment avoir des répercussions gênantes pour l'investisseur [*Ibid.*, p. 14].

- Le rapport Camdessus a également rappelé l'importance du risque non souverain, lié au rôle attribué depuis une vingtaine d'années aux collectivités locales dans ce domaine : les devoirs liés à l'approvisionnement en eau leur ont été délégués (municipalités ou agences régionales) sans que le pouvoir de lever des fonds leur soit également accordé. Elles manquent ainsi de moyens financiers et/ou de levier pour en trouver et doivent dans la plupart des cas, compter sur la garantie de l'Etat ou sur un appui extérieur pour effectivement pouvoir réaliser des projets [*Ibid.*].

- Enfin, le risque politique existe aussi dans ce type d'investissement, « *lorsque des hommes politiques sont susceptibles d'intervenir pour annuler les termes d'un contrat déjà signé ou pour tirer profit de certaines imprécisions dans la rédaction* » [*Ibid.*]. La probabilité de cette intervention grandit lorsqu'un volet d'investissement touche à sa fin, moment où sont augmentés les tarifs. Le risque de pression politique peut être limité par un cadre réglementaire adapté (un régulateur fort et indépendant) mais lorsqu'il fait défaut, c'est un risque réglementaire qui existe, caractérisé par l'absence d'instance stable et impartiale et qui met en danger les investisseurs et opérateurs [*Ibid.*].

Le panel consulté pour produire ce rapport – composé de hauts-fonctionnaires gouvernementaux, ministères des finances, agences internationales de développement financier, des compagnies des eaux, d'ONG intervenant dans le secteur de l'eau et de quelques « *professionnels indépendants de premier plan* » [*Ibid.*, p. 11] – identifie, de façon unanime, la « gouvernance » du secteur de l'eau ou des marchés de l'eau comme premier obstacle pour générer et attirer des financements. La réalité décrite dans ce rapport, est avant tout caractérisée par ces défauts de gouvernance [*Ibid.*], parmi lesquels figurent :

- la faible priorité que semblent accorder les Etats aux problèmes du secteur de l'eau (en termes d'organisation des dépenses et non en termes de soutien affiché aux engagements et projets lancés sur la scène internationale),
- une confusion entre les objectifs sociaux, écologiques et commerciaux,
- l'ingérence politique,
- la mauvaise structure de gestion, et l'imprécision des objectifs poursuivis,
- un cadre juridique globalement insuffisant,
- le manque de transparence dans l'octroi des contrats,

- le manque de régulateurs ainsi que leurs pouvoirs limités et leur manque d'expérience lorsqu'ils existent,
- et enfin, la résistance à des tarifs permettant la couverture des coûts.

On constate alors que la quasi-totalité de ces éléments est directement liée aux risques, auxquels sont confrontés les investissements dans le secteur de l'eau.

Les modes de consommation et de production de l'eau potable dans les PED ont fait l'objet ces dernières décennies de nombreuses et importantes transformations, impactant la place de l'eau dans le système économique et social et donc la perception que se font les individus de cette ressource. Dans le même sens, citons l'analyse de Saleth et Dinar [2004], qui compare les réformes institutionnelles dans le domaine de l'eau dans 43 pays/régions au prisme de la NEI (Williamson, North¹²⁹, Bromley, Ostrom ; cf *supra* Chapitre 1, II.). Selon cette analyse, les perceptions des individus sont une source de changement institutionnel et dans ce processus de changement institutionnel, les facteurs « contextuels » jouent un rôle important. Ces facteurs contextuels sont à prendre en compte conjointement et sont tous à relier au concept de gouvernance: (i) l'environnement institutionnel propre au lieu considéré (*governance framework*), qui concerne le système politique, légal, la démographie, le niveau et les politiques de développement économique, l'environnement physique et les ressources ; et (ii) la structure institutionnelle du secteur de l'eau (*governance structure*), qui comprend les lois sur l'eau (droits d'eau, résolution des conflits, accountability, l'étendue de la participation privée), les politiques publiques de l'eau (priorité d'usage, sélection des projets, modalités de recouvrement des coûts, transferts d'eau, privatisation, technologie) et l'organisation du secteur (entités administratives, modalités de financement et de tarification, capacités techniques) [Saleth et Dinar, 2005 : 3-4].

Ainsi, le concept de « gouvernance », non vidé de son contenu politique [Baron, 2003] et qui rejoint *in fine* la façon qu'ont les hommes de s'organiser pour gérer la vie sociale, est fondamental et doit être mobilisé (cf. *infra* III., 2.). Pour Ménard [2001] et Hugon [2007], le secteur de l'eau potable peut être considéré comme une industrie de réseau dans la mesure où il se caractérise par une juxtaposition de plusieurs éléments : infrastructures, services de commande, gestion du réseau, services finals différenciés ; mais ses caractéristiques propres font que la dimension politique est incontournable. Un bref résumé de l'évolution des modes

¹²⁹ Précisons ici la différence qu'il peut y avoir entre deux auteurs comme North et Ostrom qui malgré leur classement dans le même courant théorique qu'est l'économie néo-institutionnelle, ne partagent pas la même vision sur la « gestion communautaire » (ou de l'action collective dans la gestion) des ressources communes [Mansuri and Rao, 2004: 4].

de gouvernance de l'eau – sur lesquels nous reviendrons plus en détail *infra* – appuie ce constat. Pour des raisons historiques et techniques, la gestion de l'eau dans les pays industrialisés a d'abord correspondu à des « pseudo-marchés locaux » où le consommateur est captif, l'offre en eau étant monopolistique. Dans ce cadre, les charges sont alors supportées par la puissance publique et répercutées sur les contribuables. Dans les PED, les services liés à la production et à la distribution d'eau potable ont été pendant longtemps gérés sous le régime de la propriété publique en zone urbaine tandis que l'eau dans les zones rurales, est restée en accès libre et ce, même si des investissements publics étaient réalisés pour la rendre accessible. Les régies publiques ont été un échec dans beaucoup de cas, se heurtant à des gestions bureaucratiques et à un manque de ressources publiques. La croissance de la participation du secteur privé dans le domaine du service d'eau potable est observable dans les pays développés de même que dans le reste du monde, surtout depuis les années 1980, ce service passant d'un régime de propriété publique à un régime semi-public ou privé. Dans les zones rurales des PED, le service s'enracine souvent dans un régime de propriété commune [Hugon, 2007].

L'importance des investissements nécessaires à la production du service d'eau potable – notamment la création de nouvelles infrastructures, l'extension des réseaux, le renouvellement des ouvrages anciens, les traitements nécessaires à la potabilité de l'eau, etc. – offre au secteur privé un rôle à jouer. En effet, en se chargeant de ces investissements, le secteur privé décharge les gestionnaires publics locaux de cette préoccupation et par ailleurs, l'expertise technique et technologique dont il dispose permet de mieux répondre aux exigences croissantes du secteur, au nombre desquelles l'augmentation du nombre d'utilisateurs, l'urbanisation, le contrôle quantitatif et qualitatif, etc. [Babillot et Le Lourd, 1998 : 212-213]. Cette tendance à la privatisation s'est accélérée dans les années 1990 qui ont vu l'apparition d'un nouveau modèle, celui des partenariats public-privé (PPP), fondé sur une mixité entre décideurs publics et gestionnaires privés et présenté comme une voie médiane toutefois non exempte de critiques [Petitet, 2010].

Le secteur de production-distribution d'eau potable, lorsqu'il est privé, est logiquement soumis à la maximisation du profit, objectif propre à tout secteur économique marchand mais pas forcément compatible avec celui d'équité, primordial en ce qui concerne l'eau potable. En outre, les « prix de l'eau » qui émergent sur ce marché et sont payés par les désormais « consommateurs-utilisateurs » directement aux entreprises, représentent pour ces dernières des recettes leur apportant une grande autonomie, ce qui explique en partie leur

développement et le poids que ces entreprises occupent aujourd'hui : « *si les sommes ainsi collectées visent prioritairement à couvrir les coûts directs supportés par ces sociétés, elles leur permettent aussi, grâce aux bénéfices dégagés par ce secteur d'activité, de mener des stratégies industrielles qui leur sont propres* » [Babillot et Le Lourd, 1998 : 213].

Face à ce secteur privé, la société civile, dont les ONG et associations de consommateurs, ont progressivement pris une grande importance, pouvant parfois constituer un réel contre-pouvoir : plusieurs situations, dont certaines sont devenues emblématiques ont permis de véritables retournements de situations (Cochabamba, Buenos Aires, etc.). La montée en puissance progressive de ces autres acteurs, oblige donc à réformer les modes de gestion jusqu'alors préconisés. Le partenariat est ainsi devenu un maître mot des rapports entre parties prenantes, censées s'arranger contractuellement entre elles. Le partenariat privé/public/monde associatif (PPPA) [Hugon, 2007] ou partenariat privé/public/participatif (PPPP) [Baron, 2003] a fait son apparition, résultant d'une hybridation des trois formes classiques de gestion de l'eau potable (cf. *infra* II.). L'échec relatif des PPP « classiques » ont conduit les bailleurs à ajuster leur discours pour intégrer cette composante participative en recourant systématiquement au concept d'*empowerment* [Baron et Peyroux, 2011]. Il est toutefois délicat à mettre en pratique « *du fait des conflits d'intérêt, de pouvoir et d'horizon temporel entre les acteurs [desquels ils ne peuvent être dissociés], et également en raison des défaillances institutionnelles* » [Hugon, 2007 : 75].

Au final, la définition théorique du « bien » eau (norme-définition) conditionne le type de gestion c'est-à-dire les normes d'usages qui lui seront appliquées. Rappelons que ces dernières rassemblent les normes-procédure, qui sont des normes techniques (« comment on engage les objets », rapport des hommes aux objets) et les normes-règle qui sont des règles sociales (« qui a le droit d'engager les objets », rapport des hommes entre eux). L'appropriation de l'eau se réalise alors non seulement par la caractérisation qui en est faite (norme-définition) et par les modalités de gestion et d'accès qui y sont associées (normes d'usage), mais également par les discours tenus par les autorités publiques qui construisent la représentation de la ressource [Trottier, 2007 ; Buchs, 2012]. Bakker [2000, dans Buchs, 2012 : 341] considère ces discours comme des « langages de légitimation » qui constituent – avec le cadre institutionnel des règles – le mode de régulation, mais ne les relient pas au processus de justification des normes d'usage qui encadrent le secteur de l'eau. Nous considérons, avec Buchs [2012] et Trottier [2007] que l'aspect discursif de la régulation doit être considéré comme une justification des normes d'usage de l'eau. Les formes de

gouvernance promues, la production, la gestion et le financement de l'eau potable constituent en effet des enjeux politiques [Hugon, 2007] que les discours sont censés légitimer.

Trois courants principaux se sont alors formés sur la base d'une distinction de différents régimes de propriété et ont proposé des conceptions différentes de la nature de l'eau et du mode de gestion à lui appliquer ; c'est ce que nous présentons maintenant. Pour appréhender notre problématique cependant, nous souhaitons adopter une perspective compréhensive. La boîte à outils que nous avons construite tout au long de la première partie de ce travail, nous permet maintenant de considérer les règles ou institutions, comme des compromis historiques institutionnalisés par des acteurs aux valeurs et intérêts divergents. Ces acteurs mettent en place un travail politique afin que ces règles les favorisent et maintiennent leur place dans le rapport de force. Or, nous allons voir que la conception de chacune des trois écoles principales (gestion par le marché, par l'Etat, et communautaire) et les modes de gestion ne permettent pas d'adopter une telle perspective. La question importante n'est en effet pas tant celle de la nature du mode de gestion et/ou d'appropriation de l'eau, mais bien celle des asymétries de pouvoir impactant les règles édictées, et des inégalités sociales face à un bien premier dont le prix doit prendre en compte la dimension vitale [Hugon, 2007].

II. Quels régimes de propriété et quels modes de gouvernance de l'eau ?

En suivant Hugon [2003 : 9-10], trois représentations type d'économie sont à distinguer : l'économie marchande, à dimension mondiale, fondée sur l'échange et l'intérêt privé, la recherche de la rentabilité et de la compétitivité ; l'économie publique, à dimension nationale, fondée sur la prestation et/ou la redistribution, la contrainte et la recherche de l'intérêt général ou public ; et l'économie « communautaire », à dimension locale, fondée sur la coopération ou la réciprocité, la recherche de l'intérêt commun ou du bien commun, et la solidarité, tout en n'empêchant pas les pratiques et motivations individuelles. Ces trois représentations type se retrouvent dans les trois grandes approches qui ont traité de la gestion de l'eau et qui en ont influencé les modalités de mise en œuvre.

Deux de ces approches (d'une part celle présentant le marché comme mécanisme efficace d'allocation des ressources, et d'autre part celle prônant l'intervention publique pour la minimisation des failles du marché), ont très longtemps été les deux seules options et nous expliquerons pourquoi. Enfin, l'approche par les communs – développée par Elinor Ostrom,

qui reçoit en 2009, conjointement avec Oliver Williamson, le « Prix Nobel d'économie » – offre, malgré ses limites, des outils novateurs.

Nous présentons les approches par le marché (2.), par l'intervention publique (3.) et par la gestion communautaire (4.). Ce qui est observé en pratique, procède bien sûr d'un chevauchement de ces trois formes, des différences d'échelles de référence et des significations qui leur sont données selon les contextes ; en somme ce sont comme toujours des formes hybrides qui se manifestent en pratique. Il convient au préalable de définir les notions de droits de propriété, droit de propriété et régimes de propriété (1.). En effet ces notions sont à l'origine de nombre de confusions, alors que leur délimitation est fondamentale en particulier s'agissant de l'eau.

1. La distinction entre droits de propriété, droit de propriété et régimes de propriété

L'importance accordée aux droits de propriété s'appliquant aux ressources naturelles provient des travaux de Ronald Coase, et par la suite de la théorie des droits de propriété (*property rights theory*) que nous présentons ensuite, et qui ont eu un impact fondamental sur la conception des modes de gestion des ressources naturelles. Le concept de propriété en droit est comparé par Solanes et Jouravlev [2006 : 25] à celui de rareté en économie, ce qui leur fait dire que le droit et l'économie ne sont pas séparés et mutuellement exclusifs, mais au contraire interdépendants s'agissant de leur forme et de leur contenu autant que de leurs fins et moyens. Ils ajoutent que l'intérêt de définir juridiquement des droits sur l'utilisation des ressources n'est apparu qu'une fois celles-ci devenues rares, et donc présentant une valeur économique. Traditionnellement suffisamment abondantes pour ne pas avoir de valeur économique, l'octroi de droits sur leur utilisation ne présentait pas d'intérêt. L'eau, nous l'avons vu, pourrait être classée dans la catégorie économique des biens publics impurs (biens communs). Cette catégorisation économique de l'eau, bien que relevant d'une logique de consommation et non d'appropriation, pourrait être rapprochée de la catégorie juridique de *res communis omnium*, ou choses communes à tous, catégorie désignant les choses qui ne sont pas susceptibles d'appropriation mais dont tout le monde peut user (libre-accès) [Boidin *et al.* 2008], par exemple les mers et océans. L'eau appartiendrait donc à cette catégorie « *sous réserve* [d'être] *en surquantité par rapport aux besoins ou* [de ne pas faire l'objet] *de problèmes d'accès* » [Boidin *et al.*, 2008 : 3], c'est-à-dire sous réserve d'être d'une telle abondance qu'elle ne serait appropriée par personne parce qu'aucune restriction ne s'appliquerait à ses usages, libres pour tous [Solanes et Jouravlev, 2006 : 25].

Dans cette hypothèse – qui nous le savons n'est pas vérifiée en pratique – on retrouve l'idée de Barraqué [1991, dans Petit, 2002 : 34] selon laquelle lorsque l'eau est suffisamment abondante, elle n'est à personne (régime du libre-accès), mais lorsqu'elle vient à manquer en termes qualitatifs ou quantitatifs, elle devient l'affaire de tous, et donc appropriable. Solanes et Jouravlev [2006 : 26] vont dans le même sens en précisant que, quelle que soit la catégorisation théorique retenue des différents corps d'eau (eaux terrestres, eaux souterraines, etc.), le droit romain considérait déjà que l'eau était suffisamment importante, rare et utile pour être appropriée, publiquement ou privativement. Le droit romain classait donc l'eau dans la catégorie des *res nullius*, les choses de personne, sans maître, c'est-à-dire qui n'ont pas (encore) de propriétaires, mais peuvent en avoir un. En termes juridiques, le classement définitif dans la catégorie *res communis* (dont on ne peut priver autrui de l'usage, hypothèse de l'abondance de la ressource) ou *res nullius* (chose de personne mais susceptible d'appropriation, hypothèse de la raréfaction) est donc difficile [Petit, 2002].

Au-delà de la catégorie juridique à laquelle appartiendrait l'eau sous ses différentes formes, Solanes et Jouravlev [2006] identifient à travers cette question, le fait que très tôt fut accordée à l'eau, même implicitement, une valeur économique découlant de sa rareté et justifiant son appropriation. Cette idée va dans le sens de l'argument mobilisé par les tenants de la théorie des droits de propriété selon laquelle ces droits émergent de l'existence d'externalités dues à l'exploitation de ces ressources.

Il convient avant tout de distinguer les droits de propriété, (en anglais *property rights*), du droit de propriété, (en anglais *right of ownership*). La traduction en français de ces deux concepts par la même expression de « droits de propriété » est source de confusion dans la mesure où ils ne renvoient pas à la même chose en anglais [Kirat, 2012]. Ici les droits de propriété, ou *property rights*, sont « des droits subjectifs, socialement reconnus, qui se rapportent à la jouissance d'un bien ou d'une ressource et non pas à leur appropriation privée, qui correspond à la catégorie de l'ownership : nous pouvons avoir un droit à respirer un air pur (un "property right") mais nous ne sommes pas propriétaires de l'air que nous respirons » [Kirat, 2012 : 59]. Il est alors utile, pour clarifier cette distinction, de reprendre les trois attributs juridiques du droit de propriété issus du droit romain que sont l'*usus* – c'est-à-dire le droit d'user de la chose et d'en jouir sans pour autant la transformer, définissant les usages légitimes du détenteur de ce droit ; le *fructus* – c'est-à-dire le droit de recueillir les fruits et les produits de la chose (dividendes, revenus, loyer, récolte, etc.) ; et l'*abusus* – c'est-à-dire le droit de disposer d'un bien, depuis son aliénation (achat ou vente) jusqu'à sa

destruction et qui donne donc le droit de transférer à une autre partie le droit de propriété sur la chose de manière permanente [Petit, 2002].

Ainsi les droits sur une ressource se composent de deux niveaux : les *property rights* et le *right of ownership*. Les *property rights* d'une part, équivalent à des droit d'usage et de jouissance et donc à l'*usus* et éventuellement au *fructus*. Le *right of ownership* d'autre part, est un droit de propriété à proprement parler, un droit d'appropriation – incluant le droit d'aliénation – et correspond donc au cumul de l'*usus*, du *fructus* et de l'*abusus* [Petit, 2002 ; Calvo-Mendieta, 2005]. Finalement d'un point de vue économique, les droits de propriété ou *property rights* correspondent à des droits économiques définis *de facto* par le pouvoir de choix d'un individu, c'est « le pouvoir de choisir l'utilisation d'une ressource et le pouvoir de tirer les fruits de cette utilisation » [Centi, 2000 : 156] ; ils correspondent donc bien aux définitions de l'*usus* et du *fructus*. Le droit de propriété ou *right of ownership* lui, est défini d'un point de vue juridique : « est « droit de propriété » ce qui est de jure [c'est-à-dire, par le droit] reconnu, admis et protégé comme étant la propriété d'une personne » [Ibid.].

Dans le cas de l'eau, les trois attributs juridiques du droit de propriété correspondraient à ce qui suit [Poiret, 2000 : 72] : (i) l'*usus* : droit de se servir de l'eau sans la faire disparaître (évaporation ou enfouissement), sans la rendre impropre à l'utilisation par d'autres (pollution, réchauffement) et sans la déplacer de façon définitive (dispersion ou changement de bassin versant) ; (ii) le *fructus* : droit de recueillir les « fruits » de l'eau courante (animaux, végétaux, minéraux) ; et (iii) l'***abusus*** : **consommer complètement l'eau par son épuisement (alimentation en eau potable, processus industriel l'absorbant ou aménagement l'évaporant), sa transformation, sa destruction (destruction chimique de la molécule H₂O) ou son abandon (écoulement en mer, en puits perdu...)**. Nous intéressent à l'eau potable, une utilisation de la ressource en eau qui correspond selon Poiret [2000] à l'*abusus*, c'est le droit de propriété à proprement parler (*right of ownership*) ou droit de propriété *de jure*, qui est constitué de ces trois attributs, qui est le plus important et qu'il faudra considérer en particulier.

Le droit de propriété *de jure* ou droit d'appropriation (*ownership*) peut correspondre aux droits économiques qui sont des droits d'usage mais il peut également s'en écarter. Ainsi, « le système légal peut (...) altérer les règles ou normes qui ont émergé spontanément des interactions économiques, imposant alors **des transferts de droits et donc de richesse**, de sorte que les droits de propriété *de jure* peuvent avoir des répercussions importantes sur les activités économiques et sur le processus de marché (...)» [Centi, 2000 : 156, nous soulignons]. On comprend mieux ici l'importance des droits édictés sur une ressource

naturelle et la mesure dans laquelle les processus juridiques et économiques sont intrinsèquement liés. Le *legal-economic nexus* joue, d'autant plus dans le cas des ressources naturelles et de l'eau, un rôle fondamental dans la répartition des coûts et bénéfices économiques et sociaux liés à son exploitation. En outre, le fait que la détention des droits économiques sur une ressource ne se confond pas avec la propriété de cette ressource [*Ibid.*], fait apparaître encore plus clairement l'enjeu de leur définition. Dans le cas d'une ressource dont les usages sont variés, « [tous ces droits économiques] *ne sont pas forcément exercés par une seule personne et différentes personnes peuvent exercer un même droit* » [*Ibid.*, p. 157]. De nouveaux attributs peuvent en outre être découverts supposant alors la définition et l'attribution de nouveaux droits d'usage. Les droits *de jure*, donnant le pouvoir de déterminer qui possède les droits d'usage, sont donc bien d'une importance capitale, et présentent de notre point de vue un enjeu hautement politique. Cette question renvoie au problème de leur définition et de leur attribution initiale, que nous traitons *infra*. Godard [2004c] rappelle en quoi cette conception du droit de propriété renvoie à la conception occidentale de la nature et des biens héritée des Lumières, instituant un rapport instrumental sur les choses et la nature et la domination de l'homme sur celles-ci¹³⁰ [voir également Billaudot, 2010a, 2011a, 2011b].

Les droits édictés sur une ressource – qui rassemblent donc les droits d'usage et le droit de propriété – correspondent à des normes d'usage dans la typologie systémique des normes de Billaudot : ils disent qui a le droit et comment on engage les objets. Les droits édictés sur une ressource relèvent donc tout autant des relations des hommes aux objets (plan technique) que des relations des hommes entre eux (plan social). La définition de ces droits par une société suppose des sanctions appliquées aux individus ne les respectant pas. Nous considérons en outre, dans la lignée de l'IHP et de Commons, que « *les droits ont toujours pour corrélats des limites à l'exercice d'autres droits ou la création de victime de leur exercice* » [Kirat, 2012 : 13]. Dans cette optique, les droits édictés sur une ressource sont vus comme des intérêts juridiquement protégés par des institutions et dont l'attribution procède du pouvoir de ces institutions. Dès lors, ce sont les règles qui gouvernent les relations entre les hommes qui priment ici, les règles qui gouvernent les relations sociales découlant de l'existence de la ressource et relatives à son utilisation [Petit, 2002]. On retrouve le concept de régulation des rapports sociaux à la nature, développé par la socio-économie politique de l'environnement et du développement durable, qui permet de considérer les régulations

¹³⁰ « À la base du regard économique, il y a cette idée qu'un ensemble d'êtres et d'objets - les biens - sont à la disposition d'autres êtres - les humains et eux seuls - qui sont fondés à disposer et jouir des premiers selon leur bon plaisir. Cette idée, l'économie ne l'a pas en propre, mais elle en est totalement empreinte » [Godard, 2004c : 4].

régiissant l'accès à une ressource naturelle comme le reflet dynamique des compromis politiques socio-économiques, et qui favorisent toujours certains intérêts plutôt que d'autres (cf. *supra* Chapitre 3, III.). Ainsi, la structure même des droits édictés sur une ressource procède des relations de pouvoir existantes dans une société – relations de pouvoir des hommes sur les choses (sur les ressources naturelles) et des hommes entre eux, ces dernières influençant forcément les premières. La structure des droits sur les ressources ainsi définie, déterminera en retour les relations de pouvoir qui perdureront dans cette société [Petit, 2002]. La question du pouvoir est donc centrale dans la mesure où c'est elle qui impactera finalement la hiérarchisation des intérêts au sein d'une société, par l'intervention du gouvernement [*Ibid.*] ou du droit, notamment à travers la définition des droits sur les ressources. S'agissant des droits édictés sur les ressources, cette intervention peut par exemple « octroyer le primat au collectif sur l'individuel, dans le cas de régimes publics de droits ou, au contraire, laisser à la liberté individuelle le primat sur le collectif, dans les cas de régimes privés de droits » [Petit, 2002 : 42-43].

La question de l'entité – individu ou groupe – détenant les droits sur les ressources, est donc importante. En économie, quatre régimes de propriété peuvent être distingués [Bromley, 1991 ; dans Petit, 2002] : le régime de propriété publique ou d'Etat ; le régime de propriété privée ; le régime de propriété commune, et le libre accès¹³¹.

S'agissant de l'eau, le régime de propriété sur cette ressource varie d'un pays à l'autre, et dépend des traditions juridiques de ceux-ci, lesquelles sont le reflet des usages et des valeurs liées à l'eau, sauf bien sûr dans le cas des pays anciennement colonisés qui ont le plus souvent importé les traditions juridiques externes des anciens colonisateurs.

Dans le cas du régime de propriété publique ou d'Etat, c'est ce dernier qui a le contrôle absolu sur la ressource (l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus*) et décide des règles d'usage et d'accès à cette ressource que les individus devront respecter [Calvo-Mendieta, 2005]. L'Etat a donc également la faculté discrétionnaire d'exclure certains individus, ou groupes d'individus,

¹³¹ Ceux-ci rappellent [Barraqué, 2001, 2002, 2004 ; dans Buchs, 2012] la classification juridique des choses concernant leur appropriation issue du Droit romain exposée plus haut (et en partie reprise dans les systèmes de droit nationaux l'ayant pour origine) : la *Res publicae* – chose publique, de l'Etat ; la *Res propria* – chose privée, qui appartient à un sujet de droit ; la *Res nullius* – chose de personne, qui n'appartient à personne mais qui peut être appropriée (à partir de ce moment, elle dispose d'un propriétaire et devient donc *res propria*) ; et la *Res communis omnium* – chose commune, qui n'appartient à personne en particulier mais dont tous peuvent user (sans pouvoir en disposer). Nous rappelons avec Buchs [2012 : 31] que la quatrième catégorie semble avoir été négligée dans le Droit positif moderne, issu du Droit romain (ce qui rejoint la critique sur la confusion de Hardin entre ressource en libre accès et gestion commune d'une ressource, mais également la tendance ayant longtemps perduré à limiter le débat à la dichotomie public/privé [Petit, 2002 ; Ostrom, 2010]).

de l'usage ou de l'accès à la ressource [Petit, 2002]. Il peut gérer la ressource, et décider de ses conditions d'usage directement ou par le biais d'une agence publique, de contrôle ou de gestion, de même qu'il peut déléguer la gestion aux individus ou groupes d'individus qui en ont l'usage [Calvo-Mendieta, 2005 ; Petit, 2002].

Dans le cas d'un régime de propriété privée, c'est un agent économique qui a le contrôle absolu sur la ressource, dans la limite des usages socialement acceptables [*Ibid.*] ; les autres agents doivent respecter ces usages et ne pas les empêcher mais ils ont également le droit de s'attendre « *à ce que seuls les usages acceptables surviennent* » [Petit, 2002 : 44].

Dans le cas d'un régime de propriété commune, c'est un ensemble d'individus engagés par un contrat, tacite ou formel, qui a le contrôle absolu de la ressource – et donc y compris le droit d'exclusion des non-membres, ces derniers devant respecter cette exclusion [Calvo-Mendieta, 2005 ; Petit, 2002]. La ressource est donc détenue collectivement par les membres du groupe, qui doivent pouvoir tous en user sous réserve de la maintenir pérenne, ce qui équivaut à un devoir [Petit, 2002]. Dans le cas du libre-accès, ni droits ni devoirs ne sont définis sur la ressource et chacun peut en user librement.

Il est important de rappeler ici la confusion entre libre-accès et propriété commune, héritée du fameux article de Hardin (cf. *supra* Chapitre 1, I, 1.2. et II., 2.2.) et largement expliquée dans la littérature [Ostrom, 2010 ; Petit, 2002 ; Trottier, 2007], et qui eut des conséquences durables sur la conception de ce que doit être une « bonne » stratégie de gestion des ressources naturelles ou de gestion de l'eau. Il a pourtant été largement démontré que « la tragédie des biens communs » repose sur une conception erronée de la propriété commune comme synonyme de libre-accès, où aucun régime légal ne gouverne l'accès et les usages de la ressource [Boisvert et Caron, 2002: 154]. Blomquist [2000 : 227] qui s'interroge sur le rôle de la propriété commune dans la gestion des ressources en eau et qui se situe dans la lignée des travaux d'Ostrom, précise avant toute chose, que « *la propriété commune n'est pas synonyme de libre accès associé à la « tragédie des vaines pâtures* ».

Rappelons également que la « tragédie des biens communs » est imprégnée d'une vision hobbesienne selon laquelle le lien entre le citoyen et l'Etat est le seul qui soit, et donc le seul approprié pour le citoyen « moderne » qui évolue dans une société où les ordres économiques et politiques sont désencastrés du reste de la vie sociale (cf. *supra* Chapitre 3, II.). Les liens communautaires ne sont donc pas présentés comme favorables à la coopération, car traditionnels et voués à disparaître tandis que progresse l'entrée dans la modernité

[Trottier, 2007 : 44]. Autrement dit, « *la propriété commune aurait prévalu dans des temps reculés, tandis que la privatisation marquerait l'aboutissement de la civilisation, la modernité. Prétendre maintenir ou renforcer les propriétés communes ou publiques serait alors rétrograde et reviendrait à tourner délibérément le dos au progrès* » [Boisvert, Caron et Rodary, 2004 : 65]. La perpétuation du mythe de la tragédie des communs a donc pu être utilisée pour ridiculiser et tourner en dérision (*deride*) les valeurs communautaires et ainsi promouvoir la propriété privée : « (...) *the myth of common ownership being a tragedy is far more useful for those who favour the spread of private property rights and the rule of the market* » [Spash, 1999 : 430]. Ces idées, issues de la confusion de Hardin et discréditant les formes communautaires de gestion au profit d'une gestion par le marché, « *eurent un impact démesuré sur les institutions de développement qui procédèrent pendant plusieurs décennies à les mettre en œuvre, détruisant ainsi souvent un tissu social riche* » [Trottier, 2007 : 77]. Spash [1999] note dans le même sens que Trottier [2007] que la vraie tragédie a plutôt été la destruction des coutumes et cultures qui géraient les ressources communes et prévenaient la surexploitation de celles-ci. La promotion de la privatisation systématisée des ressources naturelles, fondée sur la confusion faite par Hardin et reprise ensuite dans la littérature, souffre alors forcément d'une baisse de légitimité. De plus la privatisation n'est une condition ni nécessaire ni suffisante pour éviter la tragédie ; s'il est rentable de surexploiter (si le profit est maximisé à ce moment-là) alors selon la théorie des choix rationnels il y aura surexploitation de la ressource et destruction de celle-ci (mais il s'agira d'une destruction rationnelle...) [Calvo-Mendieta, 2005].

L'idée que l'absence de régulation (libre-accès et version erronée de la propriété commune) conduit à une surexploitation des ressources par les usagers, a constitué la base des deux approches traditionnelles de la gestion des ressources en économie. La dichotomie entre ces deux approches opposées – gestion par l'Etat ou par le marché – a perduré longtemps dans la littérature économique et en particulier dans le champ du développement [Angéon et Houédété, 2005] et constitue jusqu'à aujourd'hui un débat mobilisant de fervents défenseurs. Une « voie médiane » s'est cependant constituée à partir des travaux très appliqués d'Ostrom au début des années 1990, qui a permis en quelque sorte de réhabiliter la propriété commune et les stratégies de gestion en découlant. Cette approche, bien que non exempte de limites, a permis de dépasser la dichotomie Etat/marché dans laquelle s'enfermait la littérature.

2. Le marché comme mécanisme efficace d'allocation des ressources

La tragédie des biens communs que nous venons d'évoquer, de même que les travaux sur l'action collective d'Olson et le dilemme du prisonnier mis en évidence par la théorie des jeux, relèvent de la même logique (cf. *supra* Chapitre 1, II., 2.) et conduisent à recommander une stricte définition des droits de propriété (*property rights*) dans l'allocation marchande des ressources naturelles et donc des ressources en eau. Rappelons avec Hugon [2003 : 11] que la logique marchande est celle de la demande solvable, « *c'est-à-dire de la prise en considération, pour orienter la production, des seuls besoins solvables disposant, pour être satisfaits, d'un revenu, d'un pouvoir d'achat, d'une somme d'argent* ». Assigner l'eau à cette logique revient alors à la considérer comme une marchandise, épurée de tout lien social, supposant « *une personne juridique, détentrice de droits sur ce bien aliénable* » [*Ibid.*]. Selon cette vision, la définition claire de droits de propriété privés – dont l'Etat, en tant que garant des intérêts individuels, assure la sécurité – est le seul moyen d'engager la responsabilité des utilisateurs, afin d'éviter les phénomènes de passager clandestin et les usages abusifs, et ainsi de conduire à une allocation optimale de la ressource en eau [Calvo-Mendieta, 2005 ; Petit, 2002]. Ce raisonnement – de même que la confusion entre libre-accès et propriété commune – va être repris par les tenants de la théorie des droits de propriété qui se développe dans les années 1960-1970, à la suite de Coase mais en réduisant sa pensée [Kirat, 2012], dans la mesure où ce dernier laissait le champ ouvert quant au type de droits à établir et considérait que « *dans la plupart des systèmes réels, l'importance des coûts de transaction justifient l'intervention publique* » [Petit, 2002 : 52]¹³².

2.1. Théorie des droits de propriété

Pour la théorie des droits de propriété donc, dont Armen Alchian et Harold Demsetz sont des auteurs emblématiques [Alchian et Demsetz, 1972], la définition de droits de propriété privés (*property rights*) constitue la solution aux situations d'inefficience découlant de l'existence des externalités (cf. *supra* Chapitre 1, I., 1.2.) liées à l'exploitation des ressources naturelles. Les externalités pourront être internalisées grâce à la mise en place d'une structure privée des droits de propriété qui permettra l'échange marchand ; « *une des*

¹³² Coase retient dans un premier temps l'hypothèse de nullité des coûts de transaction, ce qui lui permet d'établir une situation idéale par rapport à laquelle il peut définir l'importance économique du droit. Il admet ensuite que dans la réalité, les coûts de transaction ne sont pas nuls, ce qui lui permet dans un second temps de préciser sa conception du rôle des tribunaux [Kirat, 2012 : 55] : « *En fait, le projet de Coase visait l'analyse de la réglementation, et plus précisément des avantages comparés de modes alternatifs d'allocation des droits dans un contexte de coûts de transaction positifs. En d'autres termes, le problème posé par Coase était celui de la manière dont, en pratique, le marché, l'entreprise intégrée ou le gouvernement résolvent le problème des dommages et des externalités négatives* » [Kirat, 2012 : 46].

principales fonctions des droits de propriété est [donc ici] l'internalisation des externalités par l'échange de droits » [Petit, 2002 : 53]. La structure des droits de propriété influence alors la répartition des revenus et l'allocation des ressources [Calvo-Mendieta, 2005]. Le « théorème de Coase » développé par les tenants de cette école – dans un sens assez lointain de ce que Coase lui-même souhaitait démontrer [Kirat et Melot, 2006 ; Kirat, 2012 ; Boisvert, Caron et Rodary, 2004] – peut alors s'énoncer comme suit : dès lors que les coûts de transaction sont nuls et que les individus ont la possibilité d'acheter et de vendre les droits de propriété sur la ressource (ces derniers étant complètement spécifiés, exclusifs et transférables à faible coût), le marché conduira à une solution optimale d'allocation quelle que soit la distribution initiale des droits [Kirat, 2012, Boisvert, Caron et Rodary, 2004, Ballet, 2008]. L'internalisation des externalités est donc ici réglée de façon décentralisée par le biais des négociations entre agents, « *l'arrangement privé est préférable à toute autre solution* » [Kirat, 2012 : 55]. Un rôle minimal est accordé à l'Etat, même s'il permet au marché d'exister en étant le garant des droits de propriété privés et également selon les cas, en assurant l'allocation initiale de ces droits, ou le suivi des transactions s'il y a besoin de recourir à un pouvoir coercitif [Petit, 2002].

La théorie des droits de propriété s'adapte donc tout à fait aux théories microéconomiques néoclassiques s'agissant de la production, de la consommation, de l'échange et de l'efficacité et elle repose également sur un ensemble d'hypothèses strictes. La dimension institutionnelle est réintroduite ici explicitement – dans la mesure où la structure des droits de propriété va conditionner la forme des arrangements institutionnels – pour être aussitôt restreinte, dans la mesure où ce sont les arrangements qui relèvent du marché qui sont la référence [Petit, 2002] : « *le régime juridique d'attribution des droits n'a aucune conséquence économique, le droit est neutre. L'arrangement privé permet d'assurer une allocation efficiente des droits, et ce indépendamment de leur attribution initiale, à la condition toutefois que les coûts de transaction soient nuls* » [Kirat, 2012 : 55].

Du point de vue de l'efficacité économique en effet, l'attribution initiale des droits n'a aucune importance. Dans le cas idéal qui vient d'être évoqué (absence de coûts de transaction, échanges libres), si le système juridique décide d'une « mauvaise » attribution des droits, celle-ci sera immédiatement corrigée sur le marché par une renégociation de ces droits entre les parties concernées : « *le juge peut se tromper dans l'évaluation des droits, son erreur sera sans effets compte tenu de la renégociation des droits par les parties concernées* » [Ibid., p.57]. L'allocation finale du droit dépend ici de la procédure de marché – et non de

l'attribution juridique initiale – et permet d'aboutir à une allocation efficace de celui-ci. Bien sûr dans la réalité, les coûts de transaction sont positifs, ce qui rend la négociation de marché coûteuse ; dans ce cas, le droit a pour fonction de les réduire (à travers les principes de la force obligatoire des contrats, de la bonne foi et à travers l'encouragement à la conciliation et à l'arbitrage). Mais, si la décision d'attribution par le juge n'est pas la meilleure en termes d'efficience (si le droit n'est pas attribué à la partie pour qui il a la plus grande valeur), alors, en présence de coûts de transaction positifs rendant la négociation coûteuse, ce résultat persistera [*Ibid.*, p. 57]. De même, en l'absence d'un marché parfaitement concurrentiel, c'est-à-dire dans le cas où des défaillances du marché existent (par exemple dans le cas d'un monopole), le résultat inefficace ne peut être évité [*Ibid.*, p. 58].

La question de l'allocation initiale des droits sur les ressources n'est donc pas abordée directement, pourtant, « *chacun sait qu'elle détermine la position de l'équilibre optimal et qu'il existe donc autant de situation efficace que de distribution initiale entre lesquelles l'analyse économique ne permet pas de discriminer* ». [Howe et Salles, 2000 : 173]. Encore une fois, la théorie ne se prononce pas sur cette question qui est en fait, éminemment politique : « *En tout état de cause, l'établissement de nouveaux droits et l'attribution initiale de droits existants auront inextricablement un effet redistributif qui peut s'accompagner du risque de maintien de certaines inégalités d'origine socio-politique et incompatibles avec la sauvegarde de la ressource* » [Calvo-Mendieta, 2005 : 68]. Dans le cas de coûts de transaction positifs, la place accordée au droit est néanmoins centrale, même si elle évacue la question des rapports de pouvoir et de protection des intérêts qui en est à l'origine [Kirat et Melot, 2006].

La théorie des droits de propriété souffre donc des mêmes limites que la théorie microéconomique néoclassique (cf. *supra* Chapitre 1) : elle ne se prononce pas sur la distribution initiale des droits souhaitable, vise à réduire au minimum les contraintes découlant des défaillances du marché, et recherche l'accroissement de l'efficacité du marché à travers un cadre juridique qui permet de promouvoir une structure de droits de propriété privée [Petit, 2002 : 56].

2.2. Marchés de droits d'eau

La théorie des droits de propriété recommande donc, pour une allocation optimale des ressources naturelles et l'internalisation des externalités, le recours au système de marché des droits de propriété privés. Boisvert, Caron et Rodary [2004 : 61] rappellent que la question

des modes d'appropriation des ressources est un des thèmes centraux des politiques environnementales : *« la nécessité de définir les droits des différents groupes d'acteurs impliqués dans la gestion est présentée comme un prérequis absolu. Prélude à la mise en œuvre de politiques participatives, à la contractualisation avec les populations ou au développement de marchés, la définition des droits de propriété s'appuie sur les prescriptions de la théorie économique dominante. Il s'agit, dans la mesure du possible, de s'approcher d'un modèle d'appropriation privée, permettant une gestion décentralisée de l'environnement et un recours limité à la puissance publique »*. Cette position a progressivement été relayée par un certain nombre d'acteurs institutionnels du développement au niveau international comme nous le verrons *infra*. Il en est de même pour la ressource en eau.

Depuis les années 1980 en effet, l'idée s'est imposée que l'instauration des marchés de droits transférables sur l'eau pourrait résoudre les problèmes d'allocation de cette ressource et constituer alors la solution permettant de répondre à sa rareté grandissante [Calvo-Mendieta, 2005]; et ce malgré le fait que l'eau soit conçue par certains comme une ressource particulière non-assimilable aux autres biens, ni même aux autres ressources naturelles, et ne devant donc pas être soumise à la logique marchande. Centi [2000 : 149] considère cette dernière conception comme erronée : *« En réalité, l'utilisateur a perdu de vue que la notion de prix peut s'appliquer à l'eau parce qu'on lui a de façon récurrente inculqué l'idée qu'il ne pouvait y avoir de marché de l'eau (l'eau ne serait pas un bien comme les autres), ou qu'à tout le moins s'il y avait un marché pour la desserte en eau, celui-ci ne pourrait être que déficient et inefficace »*.

L'auteur résume ensuite très bien le raisonnement en trois temps des tenants de cette approche : l'eau étant un bien comme les autres (rare et ayant une valeur économique), la définition de droits de propriété privée et de droits économiques sur ce bien est fondamentale pour le bon fonctionnement du marché, qui pourra alors jouer pleinement son rôle en déterminant des prix chargés de sens pour les acteurs qui permettront d'aboutir à une allocation efficace¹³³. Un marché de droits d'eau transférables, possible grâce aux institutions

¹³³ « Certes si le marché n'existe pas ou ne fonctionne pas, il ne peut y avoir de prix significatif. Encore faut-il s'entendre sur la notion de marché. (...) Si le marché est vu comme un processus inimitable de traitement de l'information pertinente et du savoir, alors il donne naissance à des prix chargés de sens pour les acteurs de la vie économique eux-mêmes. Mais de tels signaux ne peuvent exercer leurs fonctions d'orientation que si les institutions permettant leur formation existent préalablement. Parmi elles, la propriété privée et les droits économiques qui en découlent constituent la pierre angulaire de la solution qu'apporte le processus de marché au traitement de l'information. Quand les droits de propriété ne sont pas assurés, et donc ne sont pas respectés, quand la stabilité et la crédibilité des institutions du marché sont rendues incertaines en raison de la multiplicité des contrôles réglementaires et coercitifs, les interactions individuelles caractéristiques du processus de marché perdent leurs vertus cognitives et coordinatrices » [Centi, 2000 : 150, nous soulignons].

garantissant le droit de propriété privé et les droits économiques, sera alors apte à rendre compte de la mesure dans laquelle sont pris en compte les coûts et les avantages liés aux différents usages de l'eau : « *Si les droits de propriété sont clairement spécifiés, respectés et transmissibles (ou cessibles), les marchés parviendront à générer des utilisations efficaces de l'eau, en tout cas des utilisations non conflictuelles et coordonnées* » [Centi, 2000 : 157]. En outre, un système de droits d'eau sécurisé et stable est présenté comme une incitation à investir dans le développement du potentiel économique des ressources en eau et dans leur conservation, notamment en rationalisant leur consommation [Solanes et Jouravlev, 2006]. En pratique néanmoins, la solution des marchés des droits d'eau soulève de nombreuses questions [Babillot et Le Lourd, 1998] et n'est donc que peu appliquée¹³⁴, notamment parce qu'elle supposerait de résoudre l'épineuse question de la distribution initiale des droits de propriété économiques privés [Petit, 2002].

Le marché des droits d'eau consiste en une transaction commerciale, formelle ou informelle, de droits d'eau (usage ou propriété) entre deux agents tirant chacun un bénéfice de l'échange, le prix étant négocié par l'acheteur et le vendeur – qui tire un profit de la vente – et donnant lieu à des transferts permanents ou temporaires d'une certaine quantité d'eau [Calvo-Mendieta, 2005 ; Petit, 2002, 2004]. Mais un tel système ne peut réellement fonctionner qu'au sein des marchés parfaitement concurrentiels reposant sur un ensemble d'hypothèses très restrictives (cf. Chapitre 1). Ainsi, les conditions nécessaires à la mise en place et au fonctionnement du marchés des droits d'eau qui sont identifiées dans la littérature, sont rarement présentes dans le domaine de l'eau [Calvo-Mendieta, 2005 ; Petit, 2002, 2004 ; Sironneau, 2000 ; Solanes et Jouravlev, 2006 ; Babillot et Le Lourd, 1998].

Dans la réalité, des défaillances de marché (externalités, pouvoir de marché, caractéristiques des biens, risque, incertitude et information imparfaite) font que les prix du marché ne reflèteront pas le véritable coût d'opportunité de l'eau – le signal-prix est alors faussé – et n'encourageront pas un usage efficace de l'eau [Solanes et Jouravlev, 2006 : 33 ; Petit, 2002 : 59]. Ceci justifie pour la théorie économique néo-classique, une intervention étatique pour corriger ces défaillances de marché et restaurer les conditions nécessaires à l'efficacité économique (cf. *supra* Chapitre 1, I., 1.2.) : « *the market can indeed act as an effective means of water reallocation, but always provided it operates in an institutional*

¹³⁴ Principalement appliqués, de façon limitée et avec différents succès, aux Etats-Unis (Californie, Caroline du Sud, Colorado, Wisconsin), aux Canaries, au Mexique et au Chili [Babillot et Le Lourd, 1998]. Des propositions de loi ont été déposées en Equateur et au Pérou dans le cadre de programmes financés par la Banque mondiale ou par la Banque interaméricaine de développement (BID).

framework capable of correcting distortions that the nature of the resource inevitably generates, and thereby fulfilling the function of the State and civil society in safeguarding the public interest and the resource itself » [Solanes et Jouravlev, 2006:34]. La mise en œuvre d'un marché des droits d'eau ne peut alors être considérée comme une gestion décentralisée abandonnée au jeu du marché, puisqu'elle nécessite l'intervention réglementaire de l'Etat qui encadre et restreint l'exercice de ces droits [Boisvert, Caron et Rodary, 2004]. Le mécanisme de ce marché des droits peut alors être vu comme une institution décentralisée permettant une réallocation des droits d'eau [Petit, 2002 : 59], permise par une articulation entre un système de normes et une réglementation marchande [Calvo-Mendieta, 2005 : 53].

L'enjeu est alors de trouver l'équilibre approprié entre ces deux groupes de normes [Solanes et Jouravlev, 2006 : 29] :

- les normes structurelles (*structural norms*) : la réglementation marchande qui se réfère à la stabilité et à la flexibilité des droits d'eau alloués aux agents économiques. Cette réglementation a pour but d'assurer l'investissement privé et le développement du potentiel économique de la ressource ;
- les normes réglementaires (*regulatory norms*) : le système de normes qui se rapporte aux caractéristiques de l'eau en tant que ressource faisant partie intégrante de l'environnement. Ce système a pour but d'en assurer une utilisation efficace et équitable grâce à un contrôle adéquat de celle-ci, en conformité avec les objectifs économiques, environnementaux et sociaux de la société dans son ensemble.

L'élément le plus important que doivent couvrir ces normes réglementaires concerne la règle de l'usage bénéficiaire du droit d'eau (*effective and beneficial use*), notamment au regard de l'intérêt public, autrement dit une utilisation effective et socialement reconnue du droit d'eau sous peine de confiscation (principe du « *use it or lose it* ») [Ibid.]. Au-delà de cet élément, il existe une tendance générale à imposer des conditions sur l'utilisation de l'eau, notamment formelles *via* l'obtention de permis, ou de fonds (par exemple pas de préjudices aux tiers, protection de l'environnement, etc.).

L'application de la réglementation marchande doit alors permettre d'éviter la formation de monopoles ou des phénomènes de spéculation, tandis que les normes réglementaires doivent être conçues de manière à ne pas étouffer le système économique et à ne pas perpétuer des modèles « archaïques » d'utilisation entrant en conflit avec une allocation efficace de l'eau [Ibid.].

La « nouvelle économie des ressources » qui défend ardemment les marchés de l'eau en mobilisant toujours les arguments relatifs à la meilleure protection des ressources en eau et à leur réallocation vers des usages à valeur plus élevée, en font pourtant une lecture très différente, difficilement compatible avec le fonctionnement réel de tels marchés que nous venons de présenter.

2.3. La Nouvelle économie des ressources

Le courant dit du *free market environmentalism* ou écologie de marché, anciennement nouvelle économie des ressources (NER) (*New Resource Economics*) dont Anderson est le chef de file, se présente dans une perspective néoclassique, comme une combinaison de : (i) la théorie des choix publics – car elle s'intéresse aux institutions qui gouvernent la prise de décision au plus haut niveau, elle souligne également l'incapacité de l'action collective à générer de l'efficacité ou de l'équité et met en avant les défaillances de l'Etat (cf. *supra* Chapitre 1, I., 1.2.) ; (ii) de la théorie des droits de propriété – car elle démontre les liens entre incitations et institutions, elle considère également que si les droits de propriété sont bien définis, appliqués et transférables, les actions individuelles tiennent compte des bénéfices et des coûts sociaux (cf. *supra* 2.2.) ; et de (iii) l'école autrichienne – car elle accorde une place centrale à l'entrepreneur dans le processus de décision, et s'intéresse au processus de production et de dissémination des informations (cf. *supra* Chapitre 1, I., 1.1.) [Petit, 2002 : 61-62 ; 2004 : §7-9 ; Calvo-Mendieta, 2005 : 55]. Les auteurs de la NER, d'inspiration ultralibérale [Boisvert, Caron et Rodary, 2004], se situent dans la lignée du courant de la croissance soutenable (cf. *supra* Chapitre 1, III., 1.3.) en affirmant par exemple « *avec force et véhémence que la croissance économique est bonne pour la protection de l'environnement* » [Petit, 2004 : §1].

Les arguments présentés dans le précédent paragraphe en faveur de la mise en place des marchés d'eau, sont soutenus avec vigueur par les tenants de ce courant qui prônent donc, sur la base de l'argument de la plus grande efficacité des mécanismes marchands qui fournissent une information pertinente en termes de prix, l'instauration systématique de droits de propriété privés pour l'allocation des ressources naturelles. Une telle conception repose sur l'idée que la propriété privée, par opposition à la propriété publique, dispose de toutes les vertus. Elle permet de garantir la responsabilité individuelle et donc l'économie des ressources et la préservation de leur qualité [Calvo-Mendieta, 2005] : « *grâce à l'exclusivité qu'elle assure, elle permet (...) aux propriétaires de s'emparer de la pleine valeur capitalisée des ressources, les incitant ainsi à les conserver dans le long terme. Autrement dit, elle*

favorise la conciliation de valeurs économiques et écologiques, non par la coercition, mais par le libre consentement » [Boisvert, Caron et Rodary, 2004 : 64]. On retrouve en fond l'idée que la propriété privée est le résultat normal et universel – irrémédiable – de l'évolution des sociétés vers la modernité (voir *supra* II., 1.).

Il en est de même pour les ressources en eau, l'eau étant conçue comme une marchandise – un bien normal donc. Pour ce courant de pensée et comme l'évoquent les mots de Centi [2000] que nous avons cité plus haut, « *c'est la perception de l'eau comme étant une ressource unique qui provoque des interférences de type politique et empêche le marchandage de celle-ci* » [Calvo-Mendieta, 2005 : 54]. Les conflits relatifs à l'eau pourraient donc, de ce point de vue, être évités si les agents disposaient de l'opportunité de recourir au marché. Tout élément pouvant compromettre le recours au marché et son bon fonctionnement, par exemple la réglementation et même plus généralement tout type d'intervention étatique, sont donc à proscrire [Boisvert, Caron et Rodary, 2004]. Cette interprétation est tronquée, nous l'avons vu, puisque l'intervention étatique est nécessaire pour la mise en œuvre et la restriction des droits d'eau [cf. *Ibid.*, pp. 67-69]. En outre, la NER ne définit pas explicitement ce qu'est un « marché de l'eau », laissant alors supposer que celui-ci fonctionnerait comme l'idéaltype de marché de la théorie néoclassique [Petit, 2002], s'éloignant ainsi du fonctionnement pratique fortement administré de nombre de marchés d'eau (cf. *supra*), mais, comme le note Petit [2004 : §32], « *contradiction et idéologie vont souvent de pair* ».

Selon Petit [2002, 2004] et Boisvert, Caron et Rodary [2004], le développement et la construction de l'argumentaire servant à justifier la mise en place des marchés d'eau se fonde sur un détournement de l'idéaltype du marché, présentant déjà – en tant qu'idéaltype – un caractère utopique et idéalisé. En effet, « *plutôt que d'en faire un objet d'étude, la présentation idéalisée du marché sert [aux auteurs de la NER] pour « démonter » la suprématie de cette forme d'allocation sur les autres formes* » [Petit, 2004 : §16]. Profondément normative pour Boisvert, Caron et Rodary [2004 : 62], la NER fait une lecture biaisée des modes de gestion des ressources naturelles qui sont « *stratégiquement présentées de façon à corroborer ses conclusions* ». Les conclusions de la NER souffrent d'un problème d'induction, en tirant des enseignements généraux à partir d'éléments singuliers, de nombreuses conclusions étant en effet tirées d'expériences particulières. Or les expériences de marchés des droits d'eau étudiées sont par nature trop spécifiques et liées au contexte dans lequel elles sont menées, pour conclure à l'extension de leur validité à d'autres contextes

[Petit, 2002, 2004]. En se basant par exemple sur des études menées en Californie sur l'élasticité-prix de la demande en eau, des auteurs comme Snyder [2000] font des résultats de cette étude, l'archétype des comportements des agents économiques dans le cas d'une augmentation du prix de l'eau [Petit, 2004]. Ce faisant, la rationalité substantielle néoclassique sur laquelle se fondent ces analyses, est étendue à l'ensemble des agents économiques, et présentée comme universelle. Il s'agit certes d'une « *hypothèse habituellement retenue par la théorie économique mais dans un cadre d'analyse simplifié qui n'a pas nécessairement la prétention de s'appliquer aux comportements concrets des acteurs* » [Petit, 2004 : §17].

Le caractère historiciste de ces travaux est également à relever [Ballet, 2008], l'historicisme considérant l'existence de lois générales du développement historique rendant le cours de l'histoire inévitable et prévisible [Petit, 2004 : §18]. L'argument historique, fondé sur des exemples concrets choisis dans l'histoire des pays, est alors mobilisé sans autre justification. Enfin, c'est une approche à caractère idéologique qui est dénoncée par certains auteurs : « *l'utilisation maladroite des données statistiques et la mobilisation d'exemples comme pratiquement seul argumentaire cachent une construction théorique dominée par une vision idéologique où les croyances prennent une part importante* » [Calvo-Mendieta, 2005 : 69]. Boisvert, Caron et Rodary [2004 : 63] le démontrent également, la NER procédant à une lecture idéologique des avantages et inconvénients des régimes de propriété à partir d'arguments extraits de la théorie des droits de propriété : « *les exemples historiques ou contemporains ont avant tout pour objet de concourir à une célébration de la propriété privée et de servir des stratégies en faveur de la privatisation* ». Le théorème de Coase développé par cette dernière était déjà éloigné de ce que Coase se proposait de démontrer, et contenait déjà une justification *a priori* de la supériorité de la solution de marché dans l'allocation des ressources naturelles. Cette justification, reposant elle aussi sur un cadre d'analyse simplifié à des fins théoriques, ne peut alors se traduire directement en termes de recommandations politiques sans biais (ce qui est pourtant le cas) [Petit, 2004].

Les tenants de la NER opèrent donc une « *relecture systématique et partisane des faits en faveur de la privatisation* [ce qui souligne leur ambition de] *consacrer l'hégémonie du libéralisme économique dans les politiques mondiales d'environnement et de développement* » [Ibid., p. 80]. C'est ce que démontre Petit [2002, 2004] en se basant sur une étude détaillée des marchés de l'eau au Chili, pays qui est le seul à avoir mis en place un système de marché de droits d'eau au contrôle étatique minimum, dans la conformité des

recommandations de la NER, alors que dans la grande majorité des cas, c'est le modèle de marché réglementé qui est appliqué. Cela fait donc du Chili un cas d'étude intéressant, en général, et ici en particulier, sur la relecture des faits effectuée par la NER. En effet, les marchés de droits d'eau chiliens (cf. *infra* Chapitre 5, III., 3.) ont longtemps été présentés par la NER (et par la Banque mondiale) comme un exemple à suivre, mais encore une fois, ils ne sont pas analysés de façon pertinente ce qui permet à l'auteur de disqualifier une nouvelle fois le discours tenu par ce courant.

Le parti pris idéologique de la NER, fondé sur les idéaux néolibéraux de marché concurrentiel, va alors poser problème en termes de mise en œuvre pratique [Boisvert, Caron et Rodary, 2004]. En effet, aucune recommandation n'est donnée ni sur le processus à suivre, ni sur la définition et la répartition des droits, ni sur l'institution qui devrait s'en charger [Ostrom, 2010]. En outre, la définition des concepts notamment celui de propriété privée, n'est pas rigoureuse et de nombreux arrangements institutionnels de nature très variée ne sont qualifiés de propriété privée qu'*a posteriori* ; ce qui n'est pas fortuit et permet d'inclure une diversité de structures d'accès, de prélèvement et de gestion au sein du champ d'application de la théorie des droits de propriété [Boisvert, Caron et Rodary, 2004 : 66]. Cette conception, de même que la confusion entre privatisation et marché des droits, provient d'une interprétation tronquée des tenants de la NER des travaux fondateurs de Coase [Kirat, 2012 ; Kirat et Melot, 2006] et de ceux de John Dales qui recommandait un marché des droits de propriété, quelle que soit l'entité qui les détient et les exerce [cf. Boisvert, Caron et Rodary, 2004 : 66-69].

La condamnation absolue de la solution des marchés de droits n'est donc pas de mise, et relèverait d'ailleurs du même biais idéologique dont souffre la NER mais dans un sens inversé. Les marchés des droits peuvent être vus en effet comme une tentative pragmatique pour renforcer les droits sur les ressources et en permettre une gestion contractuelle.

3. L'intervention publique pour minimiser les défaillances du marché

Les fondements théoriques au recours à des instruments de l'action publique sont à trouver, selon la théorie néoclassique, dans les défaillances de marché. L'intervention publique est alors présentée comme le meilleur moyen de limiter la sous-optimalité de l'allocation découlant des défaillances du marché; par la mise en place d'une structure de droits de propriété permettant l'échange marchand : En effet cet échange est susceptible d'engendrer des problèmes d'équité entre les usagers, problèmes pouvant dégénérer en

conflits. Les caractéristiques particulières du bien public – qui est un cas extrême d'externalité – font qu'il nécessite une gestion particulière, les producteurs ne pouvant dégager directement des profits. La présence d'externalité est donc ici considérée comme empêchant une allocation optimale des ressources, et justifie donc l'intervention plus efficiente d'une agence publique. Les monopoles naturels qui peuvent se constituer du fait également des caractéristiques de l'eau, justifient également l'intervention publique (cf *supra* Chapitre 1, I., 1.2.). En effet, la mise en place d'un service d'approvisionnement en eau nécessite des investissements de départ très importants et engendrent également des coûts de maintenance élevés. En outre, la période nécessaire à l'amortissement de ces investissements fait que souvent, ils ne peuvent être supportés que par les autorités publiques. L'eau, bien public impur, source d'externalités et dont la mise à disposition est susceptible d'engendrer la constitution d'un monopole naturel, est un cas typique qui suppose, selon la théorie néoclassique des défaillances du marché, l'intervention des pouvoirs publics.

C'est donc une gestion « hors marché », une régulation publique, qui permettra de compenser les failles du marché, d'assurer une plus grande équité et surtout d'éviter le problème du passager clandestin. Deux questions sont alors posées dans le cadre d'une intervention de l'Etat : celle de la nature de l'Etat et de son champ de compétences, c'est-à-dire les domaines dans lesquels l'Etat peut intervenir ; et celle des procédures permettant d'élaborer ces choix collectifs [Gabas et Hugon, 2001]. La réponse apportée par les théories néoclassiques au premier point est normative et suppose que l'Etat intervient uniquement dans le but de corriger les imperfections du marché¹³⁵.

Les formes de son intervention dans la gestion de l'eau peuvent être très variées
« suivant que le degré de centralisation ou de décentralisation des décisions, la délégation ou

¹³⁵ Cette conception repose sur la conception hobbesienne de l'Etat, qui suppose que ce dernier émerge du contrat social passé entre les individus et l'Etat, à qui ils confient le monopole de la violence légitime pour sortir de l'état de nature originel (cf. *supra* Chapitre 1). L'Etat est donc censé rechercher le bien-être des individus et son intervention doit refléter la prise en compte de leurs préférences individuelles et de leur rationalité. Il s'agit donc ici d'une approche individualiste fondée sur l'économie du bien-être [Hugon, 2003]. A l'encontre de cette conception, l'« approche organique » de l'Etat, ou « approche par la contrainte », suppose l'existence de relations de domination entre les individus [*Ibid.*]. L'émergence de l'Etat provient ici aussi de l'établissement d'un contrat social mais diffère du fait du pouvoir attribué à certains individus dans le système [Petit, 2002 :112] : « *L'Etat émerge lorsque les individus les plus forts proposent, moyennant le paiement d'un tribut, de mettre fin à l'exercice de violence arbitraire par la constitution d'un Etat défendant les intérêts des individus qui y ont adhéré* ». Cette conception donne lieu à un autre type de légitimation de l'intervention de l'Etat à partir d'une perspective holiste qui suppose que la rationalité collective diffère de la somme des préférences individuelles : « *les décisions publiques ne reflètent [alors] pas nécessairement les préférences des individus mais possèdent une autonomie permettant à l'Etat de poursuivre ses propres objectifs* » [*Ibid.*]. Cette approche est donc plus positive que normative et repose sur des analyses descriptives [*Ibid.*]. Ces deux conceptions du rôle de l'Etat, mises en évidence par Weber, et du champ de légitimité de son intervention, influent à divers degrés sur les politiques publiques mises en œuvre et donc sur la hiérarchisation des fonctions remplies par l'Etat dans l'économie, en soulignant tantôt l'aspect efficacité tantôt l'aspect équité [*Ibid.*, p. 113].

non de certains services de distribution et d'assainissement, opèrent aux différentes échelles de gestion » [Petit, 2002 : 116]. Par ailleurs, pour qu'une telle intervention soit légitime dans le cas de l'eau, quelle que soit sa forme, la propriété des ressources ou de certains de ses attributs doit être liée à l'Etat. Il faut ici préciser avec Petit [*Ibid.*, p. 115], que la propriété publique ne signifie pas forcément que « *l'Etat régule l'accès à la ressource ou fixe des règles strictes de gestion en mettant en application une réglementation prévue à cet effet* ». La propriété publique peut en effet consister dans le cas de l'eau, en une conciliation de droits d'usage (*property rights*) privés, de droits communautaires ou même se rapprocher de situations de libre accès si le régime de propriété publique n'est pas respecté [*Ibid.*]. Ainsi, l'Etat peut être propriétaire du stock des ressources sans que les droits d'usage (prélèvement et accès) soient basés sur l'Etat. Ceci dit, l'Etat est souvent responsable du contrôle, du suivi et de l'application de ces droits ce qui se traduit par des procédures institutionnalisées d'enregistrement des droits d'usage, d'autorisations de prélèvements sous une forme administrative plus ou moins contraignante, ou sous la forme de mesures de contrôle aux composantes incitatives ou dissuasives [*Ibid.*, p. 116].

Ce sont là les deux principaux types d'instruments de l'action publique – les instruments administratifs, autrement dit la réglementation directe, et les instruments économiques – que nous présentons maintenant avant de nous pencher sur les instruments « négociés » apparus plus récemment. Ces trois types d'instruments représentent alors bien des conventions d'environnement, dans la mesure où ce sont des processus conventionnels de décision collective qui s'organisent dans un contexte de controverses, notamment sociales (cf *supra* Chapitre .2, III., 1.2.).

3.1. Les instruments réglementaires

Il est possible d'agir par le recours aux instruments administratifs de politiques publiques, autrement dit par la réglementation directe. La gestion est alors assurée par le biais d'instances publiques ou semi-publiques de régulation en adoptant des mesures réglementaires, ce qui suppose que l'Etat détient les droits de propriété ou qu'il a fixé des règles qui rendent son action nécessaire¹³⁶ [Petit, 2002 : 121]. La réglementation directe présente une plus grande acceptabilité politique que les instruments économiques et une

¹³⁶ Pour Lascoumes et Le Galès [2005 : 361] qui s'appuient sur la sociologie du droit, les instruments législatifs et réglementaires comportent trois dimensions plus ou moins articulées. Ils exercent en premier lieu une fonction symbolique « *car ils sont un attribut du pouvoir légitime et tirent leur force du respect de la procédure de décision qui les précède* ». Ils présentent également une fonction axiologique dans la mesure où « *ils énoncent des valeurs et des intérêts protégés par la puissance publique* ». Ils remplissent enfin une fonction pragmatique en orientant les comportements sociaux et en organisant les systèmes de surveillance.

certaine efficacité environnementale, en plus de permettre une mise en conformité avec les engagements internationaux [Calvo-Mendieta, 2005]. Les instruments administratifs ont traditionnellement été à la base de l'essentiel des politiques publiques en matière d'environnement, mais aujourd'hui les instruments économiques y occupent une place de plus en plus importante [Calvo-Mendieta, 2005 : 60]. La réglementation directe, considérée largement, est constituée de l'ensemble des régimes d'interdiction ou d'autorisation, d'observation, de contrôle et de surveillance mis en place par les pouvoirs publics pour la défense de l'environnement, et dont le non-respect donne lieu à des procédures judiciaires ou administratives [*Ibid.*] ; elle recouvre les normes, permis, zonage, quotas, interdictions, restrictions d'utilisation [Petit, 2002 : 121]¹³⁷. Elle va très souvent de pair avec des instruments économiques et sert souvent de support à l'élaboration et à la mise en place de marchés de l'eau encadrés [Petit, 2002 : 122].

Les instruments réglementaires souffrent néanmoins d'un certain nombre de limites. D'abord, la norme de prélèvement est en théorie définie sur des critères économiques et n'a ainsi pas de raison de coïncider *a priori* avec l'objectif écologique de maintien de la ressource. Sa fixation en dehors de la sphère économique est alors requise dans un objectif de soutenabilité (cf. *supra* Chapitre 1, III. 2.). Toutefois, même si c'était le cas, cette norme se heurterait aux problèmes de l'information disponible et du contrôle de sa mise en œuvre. En effet, lorsque des autorisations de prélèvement sont requises, la propriété publique se transforme souvent en pratique, en situation de libre accès, car peu de pays disposent des capacités administratives de contrôle et des informations sur les quantités totales et celles effectivement prélevées : il existe donc une règle mais le problème est la mise en œuvre pratique de sa sanction. Il en résulte donc souvent une surexploitation incontrôlée [*Ibid.*, p.126]. Le problème du passager clandestin reste donc ici posé, la surexploitation restant profitable dans la mesure où les normes ne constituent pas une incitation suffisante. La bonne acceptation de ces autorisations de prélèvements constitue un autre problème dans la mesure où certains usagers perçoivent l'eau se trouvant sur leur propriété ou leur habitation comme leur appartenant et considèrent donc qu'ils peuvent la consommer autant qu'ils le souhaitent, ce qui empêche la bonne application des systèmes reposant sur de telles autorisations [*Ibid.*]. C'est là le problème de l'acceptation de la règle. En ce sens, le mode d'élaboration des

¹³⁷ On aurait tendance à classer ici les normes qui permettent le fonctionnement du système de marché des droits d'eau (cf. *supra* Chapitre 1, 2.2.) ce qui ne serait pas juste : les autorisations, permis, licences et concessions de droits d'usage peuvent être classés dans les instruments réglementaires s'ils correspondent à une autorisation d'exploitation mais, dès lors qu'ils deviennent transférables ou échangeables, ils sont à rattacher aux instruments économiques ou aux marchés des droits d'eau [Petit, 2002 : 122].

normes est important et impactera leur efficacité : par exemple, si une norme de prélèvement est bien comprise et paraît légitime – c'est-à-dire si la faveur accordée par la norme à certains intérêts est correctement justifiée (cf. *supra* Chapitre 3, III.) – elle sera respectée si au contraire elle relève d'une justification non valable aux yeux de l'utilisateur (cf. *supra* Chapitre 2), elle pourra être contournée et susciter des conflits.

3.2. *Les instruments économiques*

Les instruments économiques de politiques publiques sont de plus en plus utilisés [Jouravlev, 2001] consistent en une incitation fondée sur une tarification des ressources¹³⁸ : en effet, la variation à la hausse du prix d'une ressource conduit automatiquement les agents à réviser leur comportement vis-à-vis de la ressource et des coûts et avantages qui y sont associés [Petit, 2002 : 118] – quoique la demande soit relativement rigide dans le cas de l'eau potable, l'élasticité-prix étant relativement proche de zéro [Babillot et Le Lourd, 1998 : 224].

On retrouve dans cette catégorie d'instruments les permis négociables (nécessaires dans le cas des marchés des droits d'eau), les taxes et redevances, les subventions, etc. [Petit, 2002 : 118 et 128]. Les taxes, redevances et subventions s'inscrivent directement dans la lignée des travaux de Pigou sur les externalités (cf. Chapitre 1) et ont pour objectifs dans le cas de l'eau la réduction de sa consommation ou le soutien financier aux entités gestionnaires présentant des coûts de revient élevés [Babillot et Le Lourd, 1998]. Elles peuvent servir plus généralement au financement de plans de lutte contre la pollution [Petit, 2002]. Le système de taxation à la Pigou permet de réduire la production de l'externalité négative (« mal public ») comme par exemple une surconsommation dans le cas de l'eau, tandis que celui de subvention permet de récompenser la production de bien public (d'encourager la réduction d'un « mal public »), par exemple la continuité du service de distribution d'eau potable. Pour réduire la production de l'externalité négative, la taxe consiste à faire payer par l'agent économique qui en est responsable une taxe égale au montant de cette externalité (pollution ou réduction de la consommation d'eau). Il s'agit donc d'un prélèvement obligatoire de l'Etat sans contrepartie directe, d'une « internalisation fiscale » [Calvo-Mendieta, 2005 : 61]. Un système de redevances peut également être mis en place, la redevance consistant en un prélèvement par l'Etat comportant une contrepartie – par exemple la fourniture d'un service

¹³⁸ Pour Lascoumes et Le Galès [2005 : 362], ils ressemblent aux instruments législatifs et réglementaires dans la mesure où « ils empruntent le même parcours d'élaboration légale d'où il tire force et légitimité », la légitimité s'appréciant toutefois ici en termes d'efficacité économique et sociale. Leur particularité réside dans le recours aux techniques et outils monétaires « soit pour prélever des ressources destinées à être redistribuées (impôts, taxes), soit pour orienter les comportements des acteurs (subventions, déductions de charges) ».

(dans le cas de l'eau, le prix payé pour chaque unité d'eau utilisée) – ayant pour but le plus souvent la couverture des coûts, notamment de fonctionnement de l'entité régulatrice. L'accroissement du revenu, l'incitation et le remplacement de la taxation sont d'autres objectifs qui peuvent être poursuivis par les redevances sur les prélèvements en eau [Petit, 2002 : 131]. Les subventions quant à elles, indiquées dans le cas d'externalités positives, consistent en des aides de l'Etat : pour l'assurance d'un service de distribution d'eau potable en fonctionnement par exemple, ou plus généralement pour inciter les agents économiques à privilégier des comportements déterminés (par exemple comme récompense pour des choix bénéfiques à l'environnement [Calvo-Mendieta, 2005]).

Les instruments économiques souffrent toutefois des mêmes limites que les instruments réglementaires notamment s'agissant du manque d'information sur les prélèvements effectifs qui rend difficile la mesure des quantités consommées [Petit, 2002 : 132]. Par ailleurs, la diversité des usages et des usagers rend difficile l'évaluation de leur impact sur la qualité de l'eau (pollution). Ainsi, la définition économique des taux de taxe et de redevances est difficile : elle peut être efficace sans être optimale ou peut être fixée à un niveau insuffisant pour être incitative [Calvo-Mendieta, 2005].

Plus fondamentalement, la question de savoir si les prix constituent un instrument efficace pour la gestion du service d'eau potable, dépend des objectifs que se donne cette gestion, et qui doivent être clairement spécifiés par ordre de priorité dans la mesure où ils ne sont, en général pas atteignables simultanément [Babillot et Le Lourd, 1998 : 217].

La tarification peut notamment avoir pour objectif la satisfaction des obligations financières des vendeurs (les producteurs-distributeurs d'eau : services publics ou délégués ou entreprises privées), les comptes des services qu'ils offrent devant être équilibrés : les charges supportées doivent être couvertes par les recettes, elles-mêmes dépendantes des tarifs et prix pratiqués. Cet objectif de rentabilité peut poser des problèmes de mise en œuvre dans les pays en développement : le prix effectivement payé par les usagers représente une faible part du coût moyen, ce qui peut provoquer des situations de déficit chronique pour les services de distribution d'eau. Cette faible tarification pourrait être bénéfique aux populations à bas revenu, mais le coût de raccordement au réseau représente une charge trop importante, d'autant plus que souvent, ces bas revenus sont également irréguliers. Ceci contribue au développement d'un secteur informel de revente d'eau à des prix beaucoup plus élevés mais dont la logique est compatible avec un paiement sporadique [*Ibid.*, p. 218].

La tarification peut également avoir pour but de soutenir les intervenants publics responsables de la gestion des ressources et qui ont le pouvoir de répartir une partie des charges sur les usagers du service d'eau potable – même si les exploitants peuvent aussi être concernés – par le biais d'impositions répercutées sur les tarifs ou passant par la fiscalité [*Ibid.*, p. 219]. En pratique, les modes de financement se constituent souvent d'un mélange variable entre taxes, redevances ou subventions ce qui rend poreuse la frontière entre l'« usager-consommateur » et le contribuable [*Ibid.*, p. 220]. La répartition des charges entre les usagers peut également être un but poursuivi par la tarification, ce qui se traduit dans le cas du service de distribution d'eau potable par une péréquation tarifaire. Cette dernière permet la prise en compte notamment de la disparité des prix de l'eau reflétant des différences de situation (conditions géographiques locales, conditions d'approvisionnement), des modes très variables de gestion des services, de qualité des modes d'exploitation [*Ibid.*, p. 221-222] et de disparité des revenus des usagers.

Les diverses formes d'intervention publique présentent donc toutes des limites [Angéon et Houédété, 2005] ce qui explique qu'en pratique, c'est le plus souvent une combinaison d'instruments économiques et réglementaires qui est retenue : un contrôle par les quantités assorti d'incitations par les prix (cf. *supra* le modèle *standards and prices*, Chapitre 1, I., 1.3.). Dans le cas du marché de la distribution d'eau potable, la combinaison variable entre taxes, redevances ou subventions et instruments réglementaires est courante. C'est par exemple le cas des marchés des droits d'eau au Chili (cf. *infra* Chapitre 5, III., 3.) qui combinent un système de taxation et de réglementation directe [Calvo-Mendieta, 2005]. Les nombreuses limites constatées aux instruments classiques de politiques publiques ont donné lieu à l'exploration de nouveaux instruments d'action publique, incluant, au-delà du marché et/ou de l'Etat, de nouveaux acteurs.

3.3. Les instruments négociés

Il est également possible d'avoir recours à ce que l'OCDE appelle les instruments de persuasion, qui constituent un nouveau type d'instrument de l'action publique¹³⁹ [Petit, 2002].

¹³⁹ Nous verrons *infra* (III.2.) en quoi le passage du terme « politique publique » au terme « action publique » est significatif d'une transformation du rôle de l'Etat. Un instrument d'action publique « constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. (...) La création d'instrument d'action publique peut servir de révélateur de transformations profondes, parfois invisibles, de l'action publique, de son sens, de son cadre cognitif et normatif et de ses résultats. [Cette notion] permet d'envisager l'action publique sous l'angle des instruments qui structurent les politiques. Ce choix de méthode substitue l'observation et l'analyse sous l'angle des instrument, souvent peu visibles, à l'entrée classique par la substance des politiques publiques » [Lascoumes et Le Galès, 2014 : 325-326].

Ils visent à faire prendre en compte aux agents la dimension environnementale dans la définition de leurs préférences, et cherchent dans cette optique à influencer sur leur échelle des valeurs par le biais de la vulgarisation, de l'information et de l'éducation des citoyens [*Ibid.*, p. 118-119] ; les négociations environnementales et les accords volontaires entrent alors dans ce registre d'instruments. Ces instruments de persuasion sont plutôt perçus par Petit [*Ibid.*, p.133] comme des « instruments négociés », fondés plus largement sur un mélange d'échange d'information, de persuasion, de coopération et de démarches volontaires. Ce sont ainsi des formes moins dirigistes de régulation publique qui sont proposées [Lascoumes et Le Galès, 2005]. Les instruments négociés sont donc de nature plus participative et varient « *suivant le degré d'implication des différentes parties prenantes dans les processus de décision, l'origine de l'initiative ou de l'action et le caractère formel ou informel des engagements pris* » [Petit, 2002 : 133]. La variété des instruments négociés, en continuelle discussion et reconstitution, fait qu'ils ne constituent pas une catégorie spécifique et délimitable d'instruments [*Ibid.*, p.135].

Ils présentent un certain nombre d'avantages dont une amélioration de l'efficacité allocative, la production d'externalités positives et une réduction des coûts de contrôle, d'administration et d'application par rapport aux instruments économiques et réglementaires [*Ibid.*, p. 134]. Les instruments négociés ont pour objectif de favoriser la prise en compte de l'équité entre les usagers d'une ressource tout en remplissant le critère d'efficacité d'allocation, et ainsi d'augmenter la légitimité des décisions publiques [*Ibid.*, p. 135]. En effet, le fait de donner aux acteurs économiques la possibilité de participer à la définition des lignes directrices en conformité desquelles ils devront agir tout en conservant une certaine autonomie, permet d'asseoir la légitimité de celles-ci et par suite la diminution des coûts de contrôle. Les instruments négociés proposent « *d'organiser des rapports politiques différents, basés sur la communication et la concertation, et renouvellent aussi les fondements de la légitimité* » [Lascoumes et Le Galès, 2005 : 362]. Ils relèvent alors bien pour Petit [2002] d'une nouvelle façon de gouverner, ce qui rejoint le propos de Lascoumes et Le Galès [2005] pour lesquels l'analyse des instruments de l'action publique permet de révéler la transformation des modes de gouvernement/gouvernance et la restructuration de l'Etat (cf. *infra* III. 2.). L'apparition de ce nouveau type d'instrument d'action publique est en effet à relier à l'évolution des politiques publiques, notamment dans les domaines sanitaire et environnemental, qui a cours dans les pays occidentaux depuis la fin des années 1970, et qui voit un changement dans les relations entre citoyens, entreprises et puissance publique [Petit, 2002 : 133]. Du droit à l'information qui émerge à cette époque et se consolide les décennies

suivantes, on passe dans les années 1990 à un droit à la participation où « *l'ensemble des parties prenantes sont consultées, invitées à donner leur avis, plus rarement à participer directement à la décision* » [Ibid.].

Malgré le recours à la négociation et à la participation, les instruments négociés souffrent eux aussi de certaines limites et ne permettent pas toujours un usage durable et une distribution équitable de l'eau. La lenteur des processus à mettre en œuvre pour aboutir à une solution et la qualité de la participation conditionnent l'efficacité et la façon dont ces instruments seront utilisés ; de même, les luttes de pouvoir et d'influence auxquelles ne manque pas de donner lieu le processus de participation – qui parfois se résume à une consultation – y joueront un rôle important [Petit, 2002 : 137]. En outre, le risque d'instrumentalisation du processus est bien présent. Les points de vue qui n'avaient jusqu'alors pas voix au chapitre, ont la possibilité de se faire entendre, ce qui permet d'orner le processus d'un « vernis » de démocratie alors même que l'administration ou l'ensemble des décideurs n'a pas l'intention de tenir compte de ce qui y est dit ou proposé. Le processus de participation est dans un tel cas utilisé comme outil de légitimation (cf. *supra* Chapitre 3) : « *la parole est concédée, mais des mesures sont prises pour qu'elle ne vienne rien changer au cours des décisions, et pour que soit réprimée toute tentative d'organiser l'émergence de nouvelles identités. (...) Il s'agit de faire parler pour mieux faire taire, au lieu de traquer les paroles inattendues pour leur donner du poids* » [Callon, Lascoumes et Barthe, 2001 : 211 ; dans Petit, 2002 : 138].

Les instruments négociés, qui ne bénéficient pas de la légitimité que leur confère une procédure d'élaboration légale mais de celle de la participation – réelle ou instrumentalisée – des diverses parties prenantes, devront en tant que « nouvel » instrument de l'action publique être justifiés. Lascoumes et Le Galès [2005] soutiennent sur la base de plusieurs travaux qu'en général, l'annonce d'un nouvel instrument de l'action publique s'accompagne de trois grands types de justification [Ibid., pp. 358-359] :

- (i) D'ordre politique : un effet symbolique d'autorité est recherché marquant la rupture avec les actions antérieures et visant à démontrer la compétence des gouvernants ;
- (ii) D'ordre rationnel (bien que ce postulat de rationalité matérielle soit rarement démontré) : c'est l'efficacité qui est recherchée dans la mesure où la rupture est présentée comme une solution à l'échec des précédents instruments d'action,

invalidés car non mis en œuvre, ou ayant été incapables de modifier les pratiques antérieures, ou de produire les effets escomptés ; et

- (iii) D'ordre axiologique, porteuse de valeurs, dont l'introduction devrait permettre le renouvellement ou l'enrichissement de l'action publique. Les auteurs prennent comme exemples ici la modernisation, la déréglementation et l'ouverture au marché, l'ouverture démocratique et la participation...

Ce renouvellement ou cet enrichissement de l'action publique se traduit en général par l'apparition de nouveaux acteurs dans la mise en œuvre des politiques : des spécialistes et experts divers, et parfois des non-initiés dans le cas des dispositifs consultatifs et participatifs. Les auteurs précisent que ce qui est revendiqué comme nouveau ne l'est que rarement de manière fondamentale mais repose bien souvent sur des « *glissements, des reconversions-adaptations, des recyclages d'instruments déjà mis à l'épreuve, voire usagés* » [Ibid., p. 359]. Il est alors utile de se pencher sur les instruments promus, dont les normes, et sur leurs effets, pour « démonter les apparences » et « rompre avec l'illusion des changements de surface » [Ibid., p. 364]. De même, il est utile de considérer les significations dont ces instruments sont porteurs, et en particulier leur portée politique car considérer la matérialité des dispositifs et leurs contenus idéologiques permet de mettre à jour des dimensions qui n'apparaîtraient pas autrement [Ibid., p. 365].

4. Auto-gouvernance et auto-organisation dans les situations de ressources communes

Les deux modèles classiques de gestion des biens publics et communs que nous venons de présenter font souvent l'objet d'une interprétation et d'une utilisation instrumentale, d'autant plus problématique qu'il s'agit de formuler sur cette base des recommandations politiques. Ostrom [2010 : 20-21] remarque à propos des trois principaux modèles de la réflexion sur la gestion des biens communs (et des ressources naturelles) qui leur servent de base conceptuelle – tragédie des biens communs, dilemme du prisonnier, logique de l'action collective (cf. Chapitre 1) – qu'ils ont souvent été utilisés de façon excessive pour démontrer une relation absolue entre les individus utilisant conjointement une ressource naturelle et les individus produisant conjointement un résultat sous-optimal¹⁴⁰ (cf.

¹⁴⁰ « Lorsque les modèles sont utilisés en tant que métaphores, l'auteur identifie généralement une similitude entre une ou deux variables du cadre naturel et une ou deux variables du modèle. Si la métaphore n'a pour seul but que d'attirer l'attention sur ces similitudes, elle sert le but habituel de traduire rapidement l'information sous forme de graphiques. Cependant, ces trois modèles ont souvent été utilisés métaphoriquement à d'autres fins. La similitude entre les individus utilisant conjointement une ressource dans un cadre naturel et les

supra 2.3.) Ceci rejoint la confusion relative à la dichotomie public/privé dans la gestion des ressources. Petit [2002], de même que Boisvert et Caron [2002] rendent compte du fait que les partisans de l'une ou l'autre de ces options s'appuient souvent sur des constructions conceptuelles leur permettant tout simplement d'argumenter en faveur de leur mise en application¹⁴¹ ; les phénomènes observés sont alors réduits à ces constructions idéal-typiques. Pour éviter ce genre de travers, le postulat de départ d'Ostrom est le suivant : le mode de gouvernance le mieux adapté à un problème dépend des diverses caractéristiques propres à la société dans laquelle le problème se pose, ce qui suppose une probable hybridation des institutions : *« parce que les institutions en propriété commune ont été en général façonnées et révisées par les utilisateurs eux-mêmes, il n'est pas surprenant qu'ils présentent une nature institutionnelle pragmatique, non idéologique et souvent hybride »* [Blomquist, 2000 : 230].

Il s'agit en effet d'une préoccupation centrale dans les analyses d'Ostrom : la mise en évidence de l'extrême diversité des arrangements institutionnels construits par les communautés, ne relevant ni du marché ni de l'Etat et dont la réussite repose sur une combinaison d'instruments publics et privés [Weinstein, 2013 : §15]¹⁴². Ostrom ne se fonde plus uniquement sur la nature des biens considérés pour déterminer les modes de gouvernance à mettre en œuvre mais adopte la démarche inverse : *« elle se penche (...) sur le cadre institutionnel et réglementaire qui préside à leur érection en tant que communs, mieux, qui les institue en tant que communs »* [Harribey, 2011 : 103]. Le courant des ressources communes se développe à partir du milieu des années 1980 et donne lieu à la création, en 1989, de l'*International Association for the Study of Common Property (IASCP)*. Rebaptisée depuis quelques années *International Association for the Study of the Commons (IASC)*, ce courant tend à séparer l'étude des ressources du régime de propriété collective pouvant leur être appliqué, ce qui est révélateur selon Petit [2009 : 34], de la croissance de la dimension individuelle, qui se traduit par un recours croissant aux outils théoriques de l'individualisme méthodologique (théorie des jeux, théorie des choix publics, économie expérimentale). Toutefois, nous souhaitons ici nous concentrer sur les apports pratiques de la théorie d'Ostrom et de l'école de Bloomington à l'étude des communs et à l'étude de la diversité et

individus produisant conjointement un résultat sous-optimal a été utilisée pour véhiculer l'idée que d'autres similitudes existent » [Ostrom, 2010 : 20-21]. Voir également Mansuri et Rao [2004].

¹⁴¹ *«Moreover, Hardin's text does not present privatization as the only solution to achieve sustainable resource use. In spite of its inaccuracy and the resulting inadmissibility of its conclusions that could not escape the notice of economists, "the tragedy of the commons" has been raised to the status of a theory and a demonstration in favor of privatization »* [Boisvert et Caron, 2002: 154].

¹⁴² Ostrom [2010 : 220] va jusqu'à dire dans son ouvrage majeur que *« si cette étude se limite à faire voler en éclat la conviction de nombreux analystes politiques selon laquelle le seul moyen de résoudre les problèmes liés aux ressources communes réside dans l'imposition par des autorités externes de droits complets de propriété privée ou d'une régulation centrale, elle aura atteint un objectif majeur »*.

de l'hybridation des modes de gouvernance, au-delà des clivages théoriques concernant notamment les hypothèses sur le comportement des agents ou la nature de l'environnement dans lequel ils se situent. La principale limite de cette théorie, qui est néanmoins pour nous déterminante, est l'absence des relations de pouvoir dans l'analyse, pourtant fondamentales dans les objets qu'elle étudie.

4.1. Faisceau de droits et régimes de propriété

La question des communs n'étant pas séparable des interrogations sur la place de la propriété et des formes qu'elle peut prendre dans l'économie [Weinstein, 2013], il faut commencer par présenter la conception de la propriété dans l'approche d'Ostrom comme « faisceau de droits » (*bundle of rights*) et non comme un droit unifié absolu. Cette conception est initiée notamment par Commons [Orsi, 2013] même si elle peut être tirée dans des directions très différentes, notamment dans le sens des théoriciens des droits de propriété ce qui amène certains auteurs [Weinstein, 2013 : §39] à considérer que la conception d'Ostrom peut s'apparenter à une généralisation, à une extension du théorème de Coase du cas des transactions bilatérales à des formes de transactions multilatérales. Ce qui intéresse Ostrom c'est de savoir lequel des régimes de propriété, régi par un ensemble complexe de règles, sera le plus approprié pour assurer la consommation de la ressource tout en la préservant [Orsi., 2013 : §70] ; autrement dit, l'important n'est pas d'identifier les grandes formes de propriété (publique, privée ou commune) mais de montrer la façon dont un régime spécifique peut être construit et adapté pour chaque situation particulière. On voit qu'ici, « *la propriété ne s'analyse pas comme un rapport d'un individu à une chose, mais comme un rapport entre individus concernant une chose. (...) Ainsi ce qui est objet de propriété et d'échange n'est pas tant un bien ou une ressource, que divers droits* » [Weinstein, 2013 : §37] (cf. Chapitre 3, III.).

La définition de la propriété proposée par cette école, qui permet d'étudier le type de propriété associée à une ressource commune se décompose alors en cinq droits. Ces cinq types de droits sont indépendants les uns des autres même si en général ils sont détenus de manière cumulative : le droit d'accès, le droit de prélèvement, le droit de gestion, le droit d'exclure et le droit d'aliéner [Orsi, 2013 : 71]. Ces derniers sont répartis hiérarchiquement en deux niveaux :

- Le niveau inférieur ou opérationnel, où l'on retrouve les droits d'accès à la ressource et le droit de prélèvement des unités de la ressource.

- Le niveau supérieur ou de choix collectif, où sont définies les règles qui seront appliquées au niveau opérationnel. On y retrouve le droit de gestion – c'est-à-dire le droit à réguler les conditions d'utilisation de la ressource et les modifications nécessaires à son amélioration, en d'autres termes le droit à déterminer les règles de prélèvements ; le droit d'exclure – c'est-à-dire le droit de déterminer qui bénéficiera du droit d'accès et comment il peut (ou pas) être transféré – ; et le droit d'aliéner c'est-à-dire de vendre ou de céder entièrement ou partiellement les droits de gestion et d'exclusion [*Ibid.*, §71-74].
- Il est également possible, comme nous le verrons plus bas, de distinguer un troisième niveau de « choix constitutionnels » [Weinstein, 2013].

La distinction entre les termes « droits » et « règles », rarement établie clairement, alors qu'ils traduisent des réalités distinctes, est pour Ostrom tout à fait fondamentale [Orsi, 2013 : §75]. Les droits sont ici le produit des règles. Ce sont les règles qui créent l'autorisation (l'interdiction ou l'injonction) d'exercice des droits, celui qui construit les règles qui a le pouvoir de concevoir les droits d'exercice en découlant. Exercer un droit est donc bien différent de participer à la définition de futurs droits d'exercice, on voit ici la filiation commonsienne [*Ibid.*]. Les règles occupent donc ainsi au sein de cette approche, une place primordiale [Weinstein, 2013].

A partir de la distinction opérée entre ces cinq droits indépendants, il est possible de distinguer quatre types de détenteurs de droits (cf. Tableau 4). Cette catégorisation s'applique tout aussi bien à un individu qu'à un groupe d'individus et a l'avantage de mettre en évidence la complexité du sujet des droits de propriété en dépassant la classification classique des régimes de propriété (étatique, privée, commune et libre-accès ; cf. *supra* II. 1.) [Orsi, 2013] :

- Les utilisateurs autorisés (*authorized user*) qui ne détiennent que les droits d'accès et de prélèvement, et restent au niveau opérationnel ;
- Les détenteurs de droits d'usage et de gestion (*claimant*) qui détiennent le droit de gestion de niveau supérieur en plus des précédents ;
- Les propriétaires sans droits d'aliénation (*proprietor*) qui possèdent en plus, le droit d'exclure ;
- tandis que les propriétaires (*owner*) détiennent l'ensemble des droits.

Un régime de propriété peut alors ici être composé de droits clairement définis sans pour autant que le droit d'aliénation soit impliqué. Ce sont pour Ostrom, les droits de gestion et

d'exclusion qui sont constitutifs du régime de propriété. Deux types de régimes de propriété sont alors distingués : le régime de type *ownership* s'applique lorsque les propriétaires détiennent l'ensemble des droits, et le régime de type *proprietorship* s'applique lorsque le droit d'aliénation n'est pas compris dans l'ensemble des droits détenus [Orsi, 2013.].

Tableau 4: Etendue des droits selon le titulaire

		Propriétaire (owner)	Propriétaire sans droit d'aliénation (proprietor)	Détenteur de droits d'usage et de gestion (claimant)	Utilisateur autorisé (authorized user)
Droit d'exercer (niveau opérationnel)	Accès	X	X	X	X
	Prélèvement				
Droit de définir les règles d'exercice (niveau de choix collectif)	Gestion	X	X	X	
	Exclusion	X	X		
	Aliénation	X			

Source: Adapté de Schlager et Ostrom [1992: 252], dans Orsi [2013: §76].

On parlera alors de régime de propriété commune dès lors que le niveau de choix collectif est impliqué : *communal proprietorship* lorsque seuls les droits de gestion et d'exclusion sont impliqués, *communal ownership* dans l'autre cas [Ibid.]. Ce sont des études de cas qui ont donné lieu à cette distinction, et elles montrent que le plus souvent, les régimes de propriété concernant les ressources communes sont du premier type, n'impliquant pas le droit d'aliénation et n'entraînant pour autant, pas de déficit dans la préservation des ressources – ce qui va à l'encontre des conceptions adoptées par la théorie des droits de propriété. La propriété ainsi conçue comme un faisceau de droits, est donc relative et peut se partager, donnant lieu à des systèmes hybrides : « une forme d'organisation, ou une structure de gouvernance particulière, est fondée sur un mode spécifique de définition et d'affectation de divers droits sur des ressources ou des actifs » [Weinstein, 2013 :§38]. Plusieurs formes de propriété peuvent donc se partager au sein d'un même groupe mais également entre plusieurs acteurs différents (Etat/communauté, Etat/individus, communautés/individus, etc.) [Orsi, 2013 : §83], ce qui contribue à brouiller les frontières entre les catégories habituelles [Weinstein, 2013].

4.2. *Un système de règles hiérarchisé et multi-niveaux*

Les régimes de propriété, et *a fortiori* les régimes de propriété commune sont alors régis par un ensemble complexe de règles, règles dont dépendra l'exercice des autres droits. La conception des institutions est chez Ostrom, centrée sur la notion de règle. En définissant le concept de règle comme des « *compréhensions partagées par les acteurs, ayant trait à des prescriptions effectives, définissant quelles actions ou quels résultats sont requis, interdits ou permis* » [Ostrom et Basurto, 2013 : §5], elle s'inspire encore de Commons. La place que ce dernier accorde au système légal et aux droits de propriété (cf. *supra* Chapitre 3, I.) est bien reprise par Ostrom, quoique de façon superficielle. Les apports d'Ostrom à l'analyse des règles sont en effet fondamentaux : elle considère notamment que les systèmes de règles agissent non seulement sur les comportements mais aussi directement sur les « situations d'action » ; ce qui suppose que « *les règles construisent une structure sociale, notamment en définissant des positions, et les droits et obligations attachées à ces positions* » [Weinstein, 2013 : §17]. Elle ne retient toutefois pas, à l'inverse de Commons, le fait qu'en même temps que la structure sociale assigne des positions et des droits et obligations qui y sont attachées, elle confère des pouvoirs [*Ibid.*] : « *les rapports sociaux ne sont pas explicitement convoqués pour comprendre comment sont institués les systèmes de règles collectives* » [Harribey, 2011 :104]. L'analyse des règles que développe Ostrom, « complexe et multiforme », est bien trop vaste pour être reprise ici, trois points sont toutefois mis en avant par Weinstein [2013].

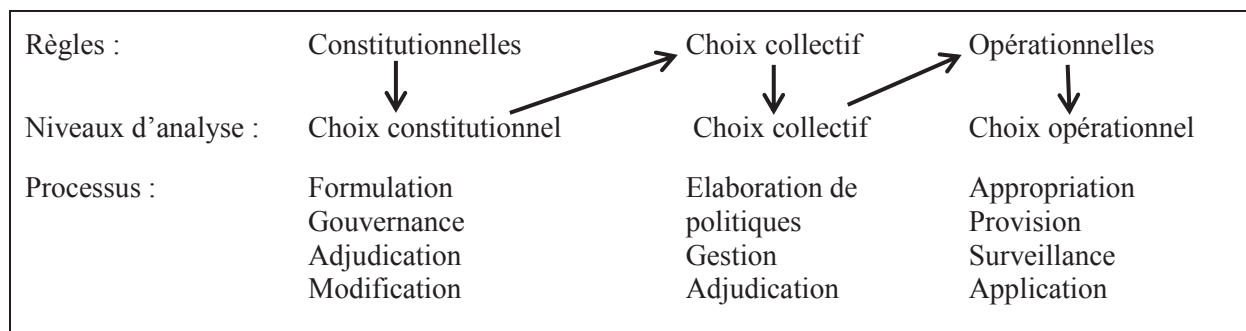
Ostrom propose une classification des règles fondée sur le langage de la théorie des jeux, ce qui la rapproche de la NEI (cf. Chapitre 1, II.) et de la théorie des choix rationnels. En partant d'une analyse des caractéristiques que présente toute « situation d'action »¹⁴³, sept types de règles sont distinguées que nous ne reprenons pas ici (on se reportera à Weinstein [2013] et Ostrom et Basurto [2013]). La combinaison des différents types de règles permet alors de concevoir une diversité de configurations institutionnelles et des systèmes complexes d'affectations de droits et d'obligations, des coûts et bénéfices entre les membres du groupe en fonction des différentes positions définies. Ceci est tout à fait cohérent avec la conception de la propriété que développe Ostrom en termes de faisceau de droits. L'existence d'une réglementation associée à chaque situation, de même que d'un système de surveillance et de sanction est nécessaire pour que les règles soient suivies dans la mesure où elles résultent

¹⁴³ « Toute « situation d'action » (à quelque niveau que ce soit, depuis une communauté jusqu'au niveau national ou international) s'analyse comme une interaction entre des acteurs qui ont certaines positions, des capacités d'action aux différentes étapes des processus de décision, liées au degré de contrôle et aux informations dont ils disposent, aux conséquences vraisemblables de leurs actions et aux coûts et bénéfices attendus de ces conséquences » [Weinstein, 2013 : §18] ; voir également Ostrom et Basurto [2013].

d'efforts, implicites ou explicites pour générer de l'ordre et réduire l'incertitude. Les règles et systèmes institutionnels sont donc ici conçus comme des dispositifs à forte dimension incitative [Weinstein, 2013 : §19].

La hiérarchie des règles proposée ensuite, véritable analyse « multi-niveaux » (cf. Figure 3) [Ostrom, 2010], implique la prise en compte des complémentarités institutionnelles existantes. En passant par le concept d' « arènes d'action » – qu'elle considère comme le cadre premier d'analyse des institutions et qui est simplement défini comme « *le cadre [formel ou informel] dans lequel un type particulier d'action se produit* » [Ostrom, 2010 : 72] – elle souligne l'importance des liens entre ces différentes arènes d'action [Weinstein, 2013 : §20]. Les liens horizontaux d'abord, organisationnels, sont considérés comme des rapports de compétition et de coordination ; le marché en est alors la principale illustration [*Ibid.*]. Les liens verticaux ensuite qui sont les plus importants, traduisent les différents niveaux d'analyse des institutions.

Figure 3 : Liens entre les règles et les niveaux d'analyse



Source : Ostrom [2012 : 70].

Les trois types de règles qui peuvent se rencontrer à des niveaux d'échelle imbriqués (figure 3) sont donc les suivantes :

- les « règles opérationnelles » [Ostrom, 2010 : 68-70], formelles ou informelles, qui s'appliquent au quotidien et qui définissent les droits et obligations des parties (par exemple les droits d'accès et de prélèvement dans le cas des communs) ;
- les « règles de choix collectif » [Ostrom, 2010 : 70], qui déterminent notamment qui participe aux activités opérationnelles et les procédures par lesquelles les règles opérationnelles peuvent être modifiées ;
- et les « règles de choix constitutionnel » [*Ibid.*], qui fondent une organisation ou un pays, encadrent les règles de choix collectif en disant qui peut y participer et les procédures par lesquelles elles sont construites ou modifiées.

Cette hiérarchie des règles permet de prendre en compte la dynamique institutionnelle, c'est-à-dire la manière dont les règles (de choix collectif et de choix constitutionnel) peuvent être transformées par le biais notamment, des procédures mises en place pour surpasser les dysfonctionnements et les conflits [Weinstein, 2013 : §20]. Les règles opérationnelles, du niveau inférieur – qui peuvent s'apparenter aux normes-procédure de Billaudot – sont en général plus faciles à modifier que les règles de choix collectif du niveau intermédiaire – qui peuvent s'apparenter aux normes-règle – elles-mêmes plus faciles à modifier que les règles du choix constitutionnel du niveau supérieur – assimilables aux normes de qualification. Il s'agit bien d'un système hiérarchisé de règles inter-reliées régissant un commun et sa gouvernance : *« les règles de choix constitutionnel affectent les activités et résultats opérationnels par leurs effets sur la détermination de ceux qui sont éligibles et des règles spécifiques utilisées pour élaborer l'ensemble de règle de choix collectif qui, à leur tour, agissent sur l'ensemble des règles opérationnelles »* [Ostrom, 2012 : 70]. Cet ensemble qui fait système, aurait pu faire figure de système politique si seulement les relations de pouvoir étaient considérées [Weinstein, 2013 : §20].

Enfin, Ostrom fait la distinction entre les règles et les normes, la prise en compte de ces dernières étant rendue nécessaire par la diversité institutionnelle. Ostrom conçoit le processus de changement institutionnel, s'agissant des communs, comme *« le passage progressif, en réponse à des conflits et des problèmes de gestion, d'un « système simple et isolé » régulé par quelques normes, à un dispositif plus complexe structuré (...) par un ensemble hiérarchisé de règles »* [Weinstein, 2013 : §21].

4.3. Auto-gouvernance et auto-organisation

Le principal résultat des travaux de cette école est le suivant : *« les usagers de ressources disposant d'une relative autonomie dans la conception de leurs propres règles pour gouverner et gérer des ressources communes parviennent fréquemment à des résultats économiques supérieurs, mais aussi plus équitables, que lorsque des experts les conçoivent à leur place »* [Ostrom et Basurto, 2013 : §7]. Blomquist [2000] souligne dans le même sens, deux particularités propres aux systèmes de propriétés communes, soumis au triple problème de la mise en place d'un nouvel ensemble d'institutions, de l'engagement et de la surveillance mutuelle [Ostrom, 2010 : 58]. D'une part, la grande majorité des systèmes – du moins de ceux qui ont fonctionné et qui se sont maintenus – ont été, et continuent d'être organisés et exploités par les utilisateurs eux-mêmes, notamment en s'organisant en un groupe

suffisamment restreint (de la taille d'un clan ou d'un village)¹⁴⁴ pour pouvoir définir des règles en fonction de la ressource partagée [Blomquist, 2000 : 230]. Ensuite, ces systèmes ont suivi des règles qui ont non seulement été inventées et adoptées par les utilisateurs eux-mêmes, mais qui ont également été soumises à la révision et à l'évolution des utilisateurs [Ibid.]. Les institutions et les règles découlant des arrangements institutionnels locaux décrits par Ostrom sont donc définies de manière endogène et comportent des systèmes d'incitation et de respect de ces règles (sanctions sociales en cas de non-respect) [Baron, 2007a].

C'est donc de co-construction de règles collectives dont il est question, de « *la capacité des individus insérés dans des communautés locales à résoudre des problèmes d'action collective, en construisant de manière relativement autonome des systèmes de règles, des « modes de gouvernance » adaptés aux problèmes précis auxquels ils sont confrontés* » [Weinstein, 2013 : §14]. C'est là le constat majeur tiré par Ostrom de l'observation des situations concrètes d'organisations des communs : les règles, les modes de régulation et de contrôle, le suivi des décisions et les sanctions éventuelles sont dégagées par les individus directement impliqués ; la mobilisation de ceux-ci est donc un élément essentiel du succès des solutions mises en œuvre, en termes d'efficacité tout autant que d'équité. Ostrom [2010 : 114] en tire d'ailleurs un certain nombre de ressemblances entre les institutions de ressources communes observées qui sont durables et robustes¹⁴⁵. La méthode dominante de construction

¹⁴⁴ L'importance donnée à la différenciation des groupes selon leur taille est un aspect récurrent dans l'analyse d'Ostrom, qu'elle a hérité des analyses de l'action collective d'Olson qui distingue les petits groupes, ceux de taille intermédiaire et les grands groupes. La taille du groupe influencera les comportements des agents et les conditions de coordination : « *dans les grands groupes, seuls des systèmes d'incitation imposés aux agents peuvent assurer une coordination efficace, dans les petits groupes et, dans une certaine mesure dans les groupes de taille intermédiaire, les comportements sont tels que des mécanismes de coordination prévenant les comportements de passager clandestin pourront se mettre en place spontanément* » [Weinstein, 2013 : §14]. Cette idée sera reprise et développée par Ostrom [2010]. Olson part néanmoins du principe, dans une perspective d'individualisme méthodologique, qu'un groupe peut être traité comme une personne alors même que le comportement du groupe peut différer du comportement et de l'intérêt des individus le composant ; les groupes sont également considérés comme homogènes [Pecqueur, 2005 : 31].

¹⁴⁵ (1) Des limites clairement définies : Les individus ou ménages possédant des droits de prélèvement sur une ressource commune doivent être clairement définis, ainsi que les limites de la ressource commune en tant que telle. (2) La concordance entre les règles de prélèvement et de fourniture et les conditions locales : Les règles qui restreignent, en termes de temps, d'espace, de technologie et/ou de quantité le prélèvement des unités de ressources sont liées aux conditions locales et aux obligations en termes de main d'œuvre, de matériels et/ou d'argent. (3) Des dispositifs de choix collectif : La plupart des individus concernés par les règles opérationnelles peuvent participer à la modification des règles opérationnelles. (4) La surveillance : Les surveillants, qui examinent les conditions de la ressource commune et le comportement des « appropriateurs » (ceux qui prélèvent des unités de ressources), rendent compte aux « appropriateurs » ou sont les « appropriateurs » eux-mêmes. (5) Des sanctions graduelles : Les « appropriateurs » qui transgressent les règles s'exposent à des sanctions graduelles (en fonction de la gravité et du contexte de l'infraction) par les autres « appropriateurs » et/ou par des agents travaillant pour le compte de ces derniers. (6) Des mécanismes de résolution des conflits : Les « appropriateurs » et leurs représentants disposent d'un accès rapide à des arènes locales bon marché pour résoudre les conflits entre « appropriateurs » ou entre les « appropriateurs » et leurs représentants ou agents. (7) Une reconnaissance minimale des droits d'organisation : Les droits des « appropriateurs » d'élaborer leurs propres institutions ne sont pas remis en cause par des autorités gouvernementales externes. Et enfin, (8) pour les

des institutions, consistant à promouvoir le développement par une forme de « monoculture institutionnelle », engendre des systèmes dont les règles formelles sont peu variées contrairement à leurs environnements, limitant les processus d'apprentissage collectif permettant l'évolution de celles-ci et leur pérennité et favorisant la passivité : *« Si la connaissance des experts peut être d'un grand apport pour la conception et la mise en œuvre de systèmes de ressources locales, en revanche imposer simplement un ensemble uniforme de règles formelles et ignorer la réalité écologique locale et les savoirs sociaux ne produit pas la diversité nécessaire pour apprendre de l'expérience »* [Ostrom et Basurto, 2013 : §70].

Le lien entre l'individu et le collectif fait donc ici partie intégrante de l'analyse, même si les rapports de pouvoir sont exclus. D'un point de vue anthropologique, l'étude de l'efficacité de certains systèmes locaux de gestion de l'eau révèlent l'importance et la fertilité de ce lien : *« ce qui constitue le « bien commun » n'est pas uniquement l'eau, mais aussi l'interaction entre eaux et modèles culturels d'usage et de travail, la coproduction, les systèmes de coopération, la connaissance environnementale locale, les systèmes productifs »* [Casciarri et Van Aken, 2013 : 31]. Ce qui importe alors, c'est de toujours relier les eaux en question aux pratiques et aux représentations qui leurs sont relatives, ce qui n'a pas été le cas dans la tradition de l'aménagement de l'eau se fondant sur les théories de la modernisation [Ibid., voir également Trottier, 2007].

La particularité de la ressource en eau a poussé la science économique à développer plusieurs conceptions en termes de propriété et de gestion dont nous avons présenté les plus influentes et qui aboutissent *in fine* à la question politique dans la mesure où ce qui relève du commun et/ou du public et/ou du collectif trouve son origine dans une décision de type politique quel que soit l'échelon auquel elle est prise, du local au global [Harribey, 2011].

5. Typologie systémique des normes et conventions d'accessibilité à l'eau

Les différentes qualifications de l'eau que nous avons présentées *supra* (cf. I.) ne sont pas neutres sur les modes de gestion et les régimes de propriété préconisés puisqu'elles les conditionnent dans une large mesure. Ces qualifications théoriques ne sont pas neutres non plus du point de vue des valeurs qu'elles véhiculent et se rapportent en amont à une norme-référence, à un modèle d'évaluation particulier.

ressources communes appartenant à des systèmes plus grands : Des entreprises imbriquées. Les activités de prélèvement, de fourniture, de surveillance, d'application des règles, de résolution des conflits et de gouvernance sont organisées par de multiples niveaux d'entreprises imbriquées [Ostrom, 2010 : 114-127].

Nous présentons dans le tableau 5, la typologie systémique des normes que nous avons mobilisée dans le cadre de l'institutionnalisme historique et pragmatique (cf. *supra* Chapitre 3, II., 2.2.) appliquée au service d'accès à l'eau.

Tableau 5: Typologie systémique des normes d'accessibilité à l'eau

	Normes de qualification (président à la qualification des objets)	Normes d'usage (président à l'engagement des objets)
Normes techniques (rapport des hommes aux objets)	[Norme-définition] (définissent les objets) <u>Qualification de l'eau</u> Bien économique - Bien public - Bien commun - Patrimoine / Droit - BPM	[Norme-procédure] (moyens d'engager les objets) <u>Moyens de mise à disposition de l'eau</u> - Construction des réseaux - Forages privés pour puits - Etc.
Normes sociales (rapport des hommes entre eux)	[Norme-référence] (à quoi on se réfère pour définir les objets) <u>Convention d'accessibilité – Modèle d'évaluation</u> <u>(principe supérieur associé)</u> ...CONDITIONNE ...ORIENTE - Marchande – allocation optimale par le marché (intérêt, liberté du commerce) (et industrielle : efficacité) - Intérêt général – cohésion sociale (équité) - Communautaire – droit collectif, droit coutumier (tradition) - Droit humain – droit fondamental (justice, droit)	[Norme-règle] (qui a le droit d'engager les objets) <u>Régime de propriété sur l'eau</u> - Propriété privée (appropriation privée ou usage privatif par le marché) - Propriété publique (régie directe, concession, affermage, etc.) - Propriété commune, collective (gestion communautaire, organisations d'usagers, etc.) - Absence de propriété

Source : Auteur à partir de Buchs [2012 : 458] et Baron et Isla [2004, 2006].

Cette typologie reprend les différentes définitions possibles de l'eau et les régimes de propriété qui y sont généralement associés. Cette typologie systémique des normes appliquée à l'eau permet, grâce à la considération des normes-références qui conditionnent sa définition et oriente les normes d'usage, d'intégrer également cette dimension « supérieure » que sont les modèles d'évaluation. Pour construire ce tableau, nous nous inspirons de Buchs [2012 : 458] mais aussi et surtout des conventions d'accessibilité à l'eau identifiées par Baron et Isla

[2004, 2006] que nous tentons d'intégrer afin d'offrir une grille d'analyse véritablement systémique des normes d'accès à l'eau.

Un certain nombre de précisions s'imposent ici. D'abord, certains modèles d'évaluation ne sont pas repris tels quels de l'approche en institutionnalisme historique et pragmatique et de l'économie des conventions. Nous nous basons en effet, s'agissant de l'accès à l'eau, sur les travaux de Baron et Isla [2004, 2006] qui identifient quatre types de conventions, chacune se référant à un modèle d'évaluation et à des règles de comportement : la convention « marchande », la convention « intérêt général », la convention « communautaire » et la convention « droit humain ». Nous conservons de notre côté la convention « industrielle » comme corollaire d'une déclinaison particulière de la convention marchande que nous nommerons convention « néolibérale ». Il nous semble en effet qu'elle est intrinsèquement liée à la convention marchande du fait de la mention constante et toujours d'actualité qui est faite à son principe supérieur – l'efficacité.

Sur les cinq conventions d'accessibilité à l'eau identifiées, trois d'entre elles – les conventions « droit humain », « communautaire » et « intérêt général » – partagent l'idée que l'eau a une valeur en soi qui ne saurait se réduire à son prix. Les exigences d'équité priment ici et l'eau ne peut alors être perçue comme une marchandise ou comme un simple bien économique [Baron et Isla, 2004, 2006].

- La convention « droit humain » : il existe un droit humain d'accès à l'eau transcendant la souveraineté des Etats et s'impose au-dessus des autres règles du droit international, y compris des règles commerciales internationales [*Ibid.*]. L'eau est donc ici considérée comme un patrimoine commun de l'humanité car on ne peut en déterminer la propriété (*ownership right*) : il y a donc ici une absence de propriété (qui n'est pas synonyme de libre accès pour autant). Ce modèle d'évaluation n'a jamais été mis en œuvre – aucune règle n'instrumentalise cette convention – mais elle est revendiquée par certains acteurs [Baron et Isla, 2006 : 372].
- La convention « communautaire » : elle renvoie à la convention domestique mais la dépasse en ce qu'elle considère les aspects sacrés et symboliques de l'eau [Baron et Isla, 2004a]. Il existe au sein de la convention communautaire, un droit d'utiliser l'eau (*property rights*) – dans la mesure où chacun a droit aux ressources qui sont indispensables à sa survie – mais pas de la posséder (*right of ownership*) – dans la mesure où ce droit naturel continue d'exister en tant que droit coutumier et doit donc être exclu des droits *de jure* [Baron et Isla, 2004, 2006]. L'eau est donc ici une

ressource commune, détenue collectivement et dont la gestion se fait par des organisations sociales en référence à la tradition : *« L'eau est une ressource communautaire parce qu'elle est la base écologique de toute forme de vie, et que sa durabilité et l'équité de sa distribution dépendent d'une coopération entre les membres d'une communauté. La prise de décision collective concernant la gestion de l'eau contribue à éviter les conflits et les dysfonctionnements écologiques »* [Baron et Isla, 2006 : 373].

- La convention « intérêt général »¹⁴⁶ : elle renvoie selon nous à la convention civique du fait du principe d'égalité entre les citoyens et du caractère public de la propriété. L'eau est un besoin humain d'intérêt général dont la satisfaction doit être assurée par l'Etat car elle est indispensable à la réalisation et au développement de la cohésion sociale. C'est l'intérêt à long terme de la société et l'égalité entre ses membres qui est recherché ; en outre, l'intérêt général est défini par délibération publique : *« le problème du politique est posé d'emblée ce qui exclut l'eau de la sphère marchande »* [Ibid.]. Le principe d'égalité est associé à un principe de justice pour aboutir à l'équité : *« on reconnaît que les individus sont différents entre eux et, pour cela, qu'ils méritent un traitement particulier afin de réduire les inégalités »* [Ibid., p. 374]. L'eau est donc ici inaliénable, de propriété publique et en régie directe ; elle permet d'assurer la survie et la reproduction de la société humaine.

Les conventions marchande et industrielle quant à elles – que nous relions, rappelons-le, en raison de la mention constante qui est faite au principe d'efficacité – développent une conception de l'eau comme bien économique et par là-même ayant une valeur pécuniaire, susceptible d'appropriation et soumise aux mécanismes de la concurrence. L'Etat n'est plus chargé de garantir l'accès à l'eau mais doit élaborer les règles d'organisation du service. La propriété est dissociée de la gestion de la ressource et le pouvoir politique est dissocié du pouvoir économique d'exécution et de gestion [Baron et Isla, 2004].

- La convention « marchande » : l'eau, en tant que ressource rare, est un bien économique dont l'allocation par le marché sera la meilleure solution c'est-à-dire la plus efficace (théorie des droits de propriété), l'équité pouvant être considérée une fois seulement l'efficacité atteinte. C'est le prix, qui exprime la valeur de cette ressource,

¹⁴⁶ Les auteurs préfèrent parler d'intérêt général plutôt que de service public ou de service universel dans la mesure où ces expressions sont souvent réduites à des activités économiques de la sphère marchande : *« Les biens ou services publics sont fournis moyennant un prix, facturé à l'usager en tenant compte des coûts. Même si ce n'est pas l'initiative privée qui définit le service public ou le service universel, il y a un souci d'efficacité économique »* [Baron et Isla, 2006 : 373].

qui permet la coordination ; « *la dimension politique est [donc] exclue du problème de l'accessibilité à l'eau* » [Baron et Isla, 2006 : 374]. L'eau est alors un bien aliénable, détaché de tout support symbolique pour pouvoir laisser libre la concurrence.

Ces conventions d'accessibilité à l'eau représentent des archétypes et l'on retrouvera sans aucun doute en pratique une hybridation de ces conventions selon les périodes et les territoires considérés. Forts de cette typologie systémique des normes d'accès à l'eau, nous pourrions désormais nous poser la question du référentiel théorique des recommandations internationales en explicitant directement les valeurs sous-jacentes à celui-ci qui, rappelons-le, cachent elles-mêmes des intérêts contradictoires. Il s'agira alors d'identifier la convention d'accessibilité à laquelle se réfèrent ces recommandations, et ce au-delà des déclarations de bonnes intentions.

L'importance accordée au niveau international provient notamment des processus de mondialisation et des transformations des formes de l'action publique qui ont abouti à une multiplication des acteurs aux influences diverses, et notamment dans le domaine de l'eau ; c'est ce que nous précisons dans la section suivante. Au-delà des caractérisations de l'eau, modes d'appropriation ou de gestion associés, la question va alors se déplacer vers celle de la gouvernamentalité (cf. *infra*) et de la régulation, renvoyant justement à des compromis socio-politiques durables et la mise en ordre d'échelles territoriales différentes [Hugon, 2003]. Nous verrons, grâce à notre typologie, à quelle convention se référeront ces compromis.

III. La nécessité d'une gouvernance territoriale dans un contexte de bouleversement des niveaux traditionnels de gestion

La régulation qui se faisait principalement au niveau des Etats, s'opère désormais au niveau mondial, par le biais d'un nombre important d'institutions internationales (notamment la machine onusienne) qui, à travers des recommandations de diverses natures, influencent les instances nationales et locales de développement (1.). Les champs du développement ont ainsi été investis progressivement, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, par ces institutions qui ont contribué à internationaliser nombre de problématiques, notamment celle de l'accès à l'eau [Baron, 2006a] et nombre de « solutions », notamment celle de la marchandisation des biens et de la privatisation des services publics [Mikaïl, 2008]. Le rôle décisif que jouent ces institutions d'une part, et le renforcement du processus de mondialisation d'autre part, ont eu pour conséquence le bouleversement des niveaux traditionnels de gestion et notamment du cadre étatique de régulation, faisant réapparaître la

notion de gouvernance. L'apparition de nouveaux acteurs et de nouvelles échelles de gestion rendent encore plus fondamentale la prise en compte des territoires et de leur rôle dans les processus de gouvernance. Nous présentons pour terminer les apports d'un tel concept à l'analyse théorique et pratique des modes de coordination hybrides et territorialisés, notamment dans le cas de l'eau (2.).

1. Système institutionnel international et outils de développement

Nous présentons d'abord le contexte de naissance et le développement du système onusien qui devient petit à petit un lieu central et décisionnel du développement. Nous présentons alors également le cas du cadre logique, outil incontournable de mise en œuvre des politiques de développement, utilisé depuis une trentaine d'années et servant encore de référence aujourd'hui.

1.1. L'étendue du système institutionnel international

Même si la création d'institutions globales remonte à la moitié du XIXe siècle, période parfois qualifiée de « première mondialisation », c'est à la fin de la Première Guerre mondiale (1919) qu'un concept abstrait telle que la paix a pu donner lieu à la création d'une telle institution¹⁴⁷ : la Société des nations (SDN). Cette dernière constitue le pilier politique, tandis que l'Organisation internationale du travail (OIT) en constitue le pilier social [Moreau Defarges, 2008]. C'est à la suite de la crise des années 1930 puis de la Seconde Guerre mondiale que voit le jour en 1945, l'Organisation des nations unies (ONU) dont l'objectif, dans la continuité de la SDN, est la préservation de la paix et la résolution pacifique des conflits « *par la concertation organisée, institutionnelle des vainqueurs* » [Ibid., p. 77].

L'étendue de l'organisation onusienne – qui constitue plus une « nébuleuse » qu'un « tout logiquement hiérarchisé et découpé fonctionnellement » – oblige à la considérer comme un lieu central et décisionnel du développement, et donc comme un objet d'étude à part entière non seulement du développement mais aussi du changement des appareils étatiques modernes [Copans, 2010 : 44-46].

Le système des Nations unies remplit pour Copans [2010] une profonde fonction symbolique, au-delà de ses nombreuses interventions diplomatiques ou militaires, « *de garant de la préoccupation soi-disant humaniste et humanitaire du développement* » [Ibid., p. 47 ;

¹⁴⁷ « *Tant pour les philosophes des Lumières que pour les fondateurs du libéralisme puis du socialisme, la guerre n'est pas une fatalité inscrite dans la nature de l'homme ; c'est un fait social, résultant de conditions économiques, culturelles, politiques précises. Que ces conditions changent, et la guerre disparaîtra (...). La paix doit aller au-delà des Etats et remodeler le jeu social* » [Moreau Defarges, 2008 : 78].

voir également Brunel, 2005]. L'ONU est en effet encore perçue comme légitime dans la mesure où, d'une part, elle fut la première historiquement à poser la question du développement ; où d'autre part, elle rassemble et représente l'ensemble des Etats, et donc la communauté mondiale ; et enfin dans la mesure où elle continue de donner l'impression de coordonner l'aide et la coopération au développement « *alors que ses politiques relèvent en réalité plus des Etats et des bailleurs de fonds privés que des Nations unies* » [Copans, 2010 : 47]. Elle produit en outre un nombre incalculable de documents, à vocation programmatique et experte mais également vulgarisatrice, qui pourrait être considéré comme l'une des formes intrinsèque du développement : plus littéraire que pratique, mais présentant également un intérêt dans la mesure où le sens politique des mots et des expressions employées n'est pas neutre et peut contribuer à la propagation de certaines idées et conceptions jusqu'à devenir des références [Copans, 2010 ; Moreau Defarges, 2003]. Copans [2010 : 41] qui considère le développement, à la suite de Gilbert Rist, comme une « croyance occidentale », rappelle d'ailleurs que les mots d'ordre du développement – dont la lutte contre la pauvreté et le développement durable font partie – sont démagogiques et que « *les réécritures des slogans ne [changent] rien quant au fond de l'expansion marchande occidentale* ». Dans le même sens, beaucoup d'auteurs [not. Berr, 2006 ; Bessis, 2003 ; Escobar, 2005] considèrent que les institutions de cette nébuleuse ne sont finalement que des instruments de la domination occidentale même si un autre usage pourrait en être fait. D'une manière moins radicale, Moreau Defarges [2003 : 80] souligne que « *la rhétorique universaliste masque mais n'abolit pas les rapports de force, d'abord entre Occident et Tiers Monde* ».

Le champ d'action de l'ONU n'a depuis, cessé de s'étendre, jusqu'à couvrir tous les champs du développement. Nous reprenons la synthèse que fait Copans [2010 : 48] de son expansion : « *Outre l'économie internationale et l'équilibre monétaire avec la banque mondiale et le FMI, ce sont les domaines de l'agriculture avec la FAO (1945), de la culture, de l'éducation et la science avec l'Unesco (1946), de l'enfance avec l'Unicef (1946), de la santé avec l'OMS (1948) (sans oublier le HCR en 1951) qui posent en quelque sorte les fondements de [la] préoccupation [du développement] de plus en plus internationalisée. Puis ce sera comme une fuite en avant avec la multiplication des grands programmes spécialisés consacrés au développement lui-même à partir des années 1960, que ce soit en matière d'aide alimentaire (PAM – 1963), de commerce international (des matières premières essentiellement) (CNUCED – 1964), de développement industriel (ONUDI – 1966), de suivi démographique (FNUAP – 1969), d'environnement (PNUE – 1972) et finalement de Sida (Onusida – 1996)* ». Copans [2010] distingue alors le système des Nations Unies du système

de Bretton Woods qui, même s'il fait formellement partie du premier, en est complètement autonome. Le système onusien constitue une « constellation hétérogène » ne faisant pas l'objet de contrôle central ou d' « harmonisation supra-onusienne » et à l'intérieur duquel on retrouve aussi bien des agences spécialisées largement autonomes (Unesco, FAO, OMS), des organes directement dépendants de son Assemblée générale (CNUCED), des programmes institutionnalisés d'aide aux pays en développement (PNUD, Programme des nations unies pour l'environnement (PNUE), Programme alimentaire mondial) que des agences purement techniques dans divers domaines tels que les télécommunications, l'aviation ou la météorologie [*Ibid.*, p. 48].

Enfin, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est créée en 1995 par l'Accord de Marrakech (1994). Dans le contexte de triomphe du capitalisme néolibéral qui prévaut à l'époque, « *il n'y a rien d'autre à construire à l'échelle mondiale qu'une organisation mondiale du commerce qui soit un cadre pour la passation d'accords conduisant à cette libre concurrence – tel est bien la philosophie qui a présidé à la mise en place de [l'OMC] dans sa forme actuelle, avec [l'ORD] comme bras séculier* » [Billaudot [2004b : 10]. L'OMC donc, reprend et institutionnalise le GATT – l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, en vigueur depuis 1948 – qui devient l'annexe 1A de son document fondateur ; et s'équipe d'un Organe de Règlement des Différends (ORD) – « clef de voute du système commercial multilatéral » selon l'OMC – alors qu'aucune institution dotée d'un tel pouvoir n'est créée au niveau international pour un quelconque autre domaine : « *pour la première fois, la libéralisation et les conditions des échanges internationaux sont réglementées par une institution dotée d'un pouvoir coercitif* » [Brunel, 2012 : 77]. En outre, l'importance des traités commerciaux internationaux sur la disponibilité physique et sur la qualité de l'eau ne sont pas à négliger [Mann, 2004, 2006]. Les subventions à l'agriculture de différentes formes reçues par ce secteur dans l'ensemble des pays ont par exemple un impact sur l'utilisation de l'eau dans la mesure où sa valeur économique est sous-évaluée [Hugon, 2003]. Or, l'absence de traités internationaux à force obligatoire sur l'usage soutenable de l'eau en général et encore moins en tant qu'intrant dans la production de biens et services, fait que si un différend est soumis à l'ORD, ce dernier sera forcément réglé au détriment de la protection de la ressource en eau [*Ibid.*]. Par ailleurs, l'annexe 1B de l'Accord de Marrakech porte sur l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), visant à compléter l'annexe 1A ne portant que sur le commerce des marchandises. Les AGCS concernent donc également l'eau – en tant que service cette fois, et donc susceptible de concerner l'alimentation en eau potable – qui représentait en 2003 un marché de 1000 milliards de dollars étasuniens [Hugon, 2003]. Ce

lien maintenant existant entre l'eau et les services d'eau potable avec les accords de libre-échange et les traités en vigueur et en négociation – comme le AGCS – est selon certains auteurs, considérable et préoccupant, et ses futures implications concrètes seront à investiguer [Solanes, 2007 ; Mann, 2004, 2006 ; Quenault, 2004 ; IDRC, 2007].

L'OMC mis à part, le programme de développement du système onusien pourrait se résumer en substance selon Copans [2010 : 49], par la bonne volonté, le social, l'humanitaire et l'esprit d'équité. Les moyens, les objectifs techniques et économiques (voire étatiques), l'expertise, la connaissance pratique et pragmatique du terrain relèvent en revanche pour lui du système Bretton Woods. Celui-ci se constitue du Fonds monétaire international (FMI), et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, devenue l'une des composantes de la Banque mondiale (BM) [*Ibid.*]. Ces deux institutions dont les bases ont été dessinées par l'Accord de Bretton Woods en 1944 (qui serviront plus tard à la création de l'OMC) sont totalement autonomes du système onusien et sont considérées comme les institutions les plus fiables en matière de production de données macro-économiques et statistiques aux échelles internationales et nationales. La BM a pour fonction, comme son nom l'indique, et contrairement à une illusion entretenue par les acteurs du système onusien et la BM elle-même, de lever et de prêter des fonds sous conditions pour des projets qui ne la mettront pas en péril : De par sa nature intrinsèquement bancaire, les projets financés sont choisis pour lui permettre de perdurer [*Ibid.*, p. 51]. En tant qu'institution bancaire fixant les conditions du prêt et les règles de viabilité des projets, elle a un pouvoir considérable sur les Etats et les orientations économiques qu'ils choisiront, faute de ne pas obtenir de financement. Le FMI quant à lui, a pour fonction de contrôler les politiques monétaires et financières des Etats, il est donc moins impliqué dans l'architecture concrète des projets de développement [*Ibid.*, p. 52]. Il a en revanche eu la charge des Programmes d'ajustement structurel (PAS) mis en place à partir des années 1980 et de la question de la dette. Il s'occupe également – conjointement avec la BM – de mettre au point les conditionnalités des prêts [*Ibid.*, p. 52], ces dernières étant passées de conditionnalités économiques au sortir de la Seconde Guerre Mondiale à des conditionnalités plus sociales (lutte contre la pauvreté) et politiques (lutte contre la corruption, promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance) à partir des années 1990. C'est donc une influence plus indirecte qu'exerce le FMI quoique déterminante, ce qui fait dire à Copans [2010 : 52] que « *la sociologie du FMI prend (...) la forme d'une sociologie des marchandages et des manipulations entre élites politico-économiques à l'échelle internationale* ».

1.2. *Le cadre logique, un outil de développement significatif*

Le système onusien, BM et FMI en particulier, couvrant depuis plus d'un demi-siècle tous les champs du développement, tient donc un rôle important dans la nature des politiques de développement promues – plan théorique – et dans les outils permettant d'atteindre leurs objectifs – plan pratique. La méthode du « cadre logique » est un exemple typique d'outil de mise en œuvre des politiques de développement pouvant illustrer cette influence ; cette méthode est en effet appliquée par tous et est en place depuis plus de trente ans [Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009]. Elaborée en 1969 pour l'USAID et mise en œuvre dans le champ de l'aide (la coopération) au développement, elle « *est [...] devenue une des techniques clés de la culture professionnelle cosmopolite des agences et institutions de développement, au-delà des frontières, des statuts, et des secteurs d'intervention* » [Ibid., p. 384]. Le cadre logique, très largement promu notamment dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et dont les éléments font partie du contrat liant les bailleurs et les bénéficiaires [Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009 ; Egil, 2005], fait toutefois l'objet d'un usage limité et assez modeste dans les faits [Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009 : 398].

Le principe de construction du cadre logique est le suivant : « *il s'agit d'établir avant une opération de développement (que ce soit sous la forme classique du projet de développement ou sous celle plus récente des programmes sectoriels)¹⁴⁸, une série de relations logiques entre des objectifs hiérarchisés, les moyens mis en œuvre pour les atteindre, les conditions externes indispensables (hypothèses critiques), et les résultats attendus, tout en identifiant une série d'indicateurs quantitatifs destinés à évaluer les moyens mis en œuvre pour l'opération, ses réalisations, et son impact* » [Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009 : 384, les auteurs soulignent]. Le cadre logique, en adoptant une structure narrative et en se reportant à un certain référentiel, constitue pour les auteurs un « discours de légitimation ».

Giovalucchi et Olivier de Sardan [2009 : 390] analysent donc dans un premier temps le cadre logique comme un « récit de politique publique » dans la mesure où la matrice du

¹⁴⁸ En 2005 a lieu la Déclaration de Paris qui propose – après des décennies d'expérience de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas dans le secteur du développement – une feuille de route pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide et son impact sur le développement. L'approche-programme – dont les programmes sectoriels font partie – est alors présentée. Il s'agit en substance de concentrer l'aide au développement de manière coordonnée sur un programme et une stratégie mis au point par le pays bénéficiaire lui-même – désormais appelé pays-partenaire – et qu'il dirige lui-même. Formellement, c'est une grille d'évaluation de l'aide, basée sur des indicateurs reprenant les principes de la Déclaration, plus basés sur la forme de la relation entre les partenaires que sur des résultats chiffrés. En 2008, est présenté pour renforcer la mise en œuvre de ses principes, le Programme d'action d'Accra. <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/declarationdeparisurlefficacitedelaide.htm>.

cadre logique « *nous raconte une histoire* »¹⁴⁹. Le cadre logique présente donc une structure narrative. Dans la lignée des nouveaux outils de management comme le *storytelling*¹⁵⁰, le recours au récit permet de transmettre des normes et des principes de management et ainsi de donner sens à l'action collective en contexte incertain et complexe. Dans ce contexte, le récit de politique publique peut devenir dominant lorsqu'il est considéré comme le plus à même de certifier et de stabiliser les hypothèses qui servent de base à la prise de décision, comme c'est le cas du cadre logique. Le récit de politique publique a donc une fonction de réduction de l'incertitude. En ce sens et parce qu'il les intègre dans un schéma logique, le récit de politique publique présente également une fonction de justification de ces politiques.

Giovalucchi et Olivier de Sardan mobilisent ensuite les travaux de Bruno Jobert [1992] et Pierre Muller [2005] qui développent une analyse cognitive des politiques publiques en termes de « référentiels ». L'analyse cognitive des politiques publiques considère que celles-ci « *ne sont pas seulement des espaces où s'affrontent des acteurs en fonction de leurs intérêts [mais] aussi le lieu où une société donnée construit son rapport au monde et donc les représentations qu'elle se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu* » [Muller, 2014 : 555, l'auteur souligne]¹⁵¹. Chaque politique passe alors par la définition d'objectifs qui seront eux-mêmes définis à partir d'une représentation du problème, de ses conséquences et des solutions envisageables pour le résoudre, c'est-à-dire à partir d'un référentiel [Ibid.]. Ce dernier constitue « *à un premier niveau (...) un ensemble de croyances, de valeurs et de techniques qui structurent la scène des politiques publiques (...), à un second niveau (...), un ensemble de recettes éprouvées qui sont censées permettre de répondre aux problèmes jusqu'ici irrésolus* » [Jobert, 1992 : 221].

On peut d'abord distinguer un référentiel global, formé d'un ensemble de valeurs fondamentales (qui sont les croyances de base d'une société) et d'un ensemble de normes (qui servent de base au choix des conduites à adopter) [Muller, 2005, 2014 ; Thévenon, 2006] ; il constitue la représentation qu'une société se fait, à un moment donné, de son rapport au

¹⁴⁹ L'histoire que nous raconte le cadre logique, « *malgré son caractère peu lisible pour le profane [et sa forme certes technocratique, peut être simplifiée et caricaturée]* [comme suit] : *si les gentils acteurs d'un projet se voient attribuer certains moyens, qu'ils utiliseront frugalement et dont ils rendront fidèlement compte, ils mettront en œuvre des activités utiles et nécessaires, qui permettront d'atteindre des objectifs vérifiables et bénéfiques, au service d'une juste cause, sauf si de méchants acteurs extérieurs ne font pas ce qu'ils ont promis de faire* » [Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009 : 390].

¹⁵⁰ Ou « management par le récit ». L'approche du *storytelling* naît dans les années 1980 dans les pays anglo-saxons et prendra son essor surtout à partir des années 1990. Ce nouvel outil de management fut utilisé notamment dans le domaine du management dans la lignée du *New Public Management* (Nouveau management public) (cf. à ce sujet *infra* Chapitre 6, I. ; voir également Peters, 2014).

¹⁵¹ Voir également Surel [2014] sur l'approche cognitive des politiques publiques.

monde et est donc un construit social. Les valeurs qui le composent étant elles-mêmes enjeux de conflits, le référentiel global n'est pas un consensus parfait mais il limite le champ d'expression des conflits sociaux [*Ibid.*].

Ensuite, le référentiel sectoriel préside aux conceptions de la nature et de l'extension des limites d'un secteur (sa configuration et sa place dans la société), domaine ou profession. Pareillement, ces conceptions sont toujours plurielles, la cohérence du référentiel sectoriel n'est donc jamais parfaite. L'une de ces conceptions est en général dominante, souvent parce que c'est elle qui est en conformité avec les valeurs et les normes portées et hiérarchisées par le référentiel global [*Ibid.*].

La constitution d'un référentiel politique est alors souvent problématique puisqu'elle suppose une articulation – toujours ponctuelle – entre ces différentes images de référence, touchant aux valeurs des individus. L'ajustement entre les différents sous-systèmes ou secteurs d'une société que la constitution d'un référentiel politique suppose, se règle ponctuellement par l'encastrement du référentiel sectoriel dans le référentiel global et marque en quelque sorte la naissance d'une politique publique [*Ibid.*]. La politique publique n'est donc pas neutre, elle découle du référentiel politique et donc *in fine* du référentiel global. Un désajustement entre référentiels sectoriels et référentiel global est évidemment possible donnant lieu à des situations de crise et à des dynamiques d'ajustement [*Ibid.*].

Cette analyse en termes de référentiel – notamment l'articulation de représentations différentes en un référentiel unique – renvoie alors au processus de justification¹⁵² qui, au sein de l'économie des conventions, permet la coordination des représentations au sein d'un espace (ou secteur) particulier, vis-à-vis de l'ensemble du système économique et social¹⁵³ (cf. *supra* Chapitre 2, II.).

Giovalucchi et Olivier de Sardan [2009 : 391-393] reprennent enfin les quatre caractéristiques du discours politique mises en évidence par Christian Le Bart en 1998, pour

¹⁵² Ce processus de justification rappelons-le, intervient lorsque la règle est interprétée par l'individu en référence à son propre modèle d'évaluation, à ses propres représentations du bien commun dans le choix du comportement à adopter par rapport à cette règle, d'où l'importance d'un modèle d'évaluation partagé, d'une même représentation du bien commun pour aboutir à la coordination (cf. *supra* Chapitre 2).

¹⁵³ « L'approche « cognitive » des politiques publiques étaye ainsi l'idée que l'arbitrage politique implique une représentation de ce qui constitue une organisation économique et sociale « juste » (c'est-à-dire efficiente et équitable) – ce qui est désigné comme un référentiel global –, à partir de laquelle sont définies et hiérarchisées les attentes visant chacune de ses composantes. Il implique en outre une représentation de la configuration particulière de chaque espace – le référentiel sectoriel –, qui se dégage de façon dominante parmi la multitude des conceptions possibles, en raison de son adéquation au référentiel global, et donc aux principes de bien commun le fondant » [Thévenon, 2006 : 275].

démontrer que le cadre logique, en énonçant des récits et en se reportant à un certain référentiel, constitue un « discours de légitimation ».

La première caractéristique du discours politique consiste à démontrer que la réalité sociale est transparente. Il s'agit alors d'un « travail de mise en transparence du social » qui *« prend la forme de la description de la situation de départ comme de la situation d'arrivée à travers une batterie d'indicateurs simples et chiffrés »* [Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009 : 391]. Les auteurs rappellent ici que les risques de ce type d'évaluation sont bien connus : on exclut de l'analyse *« tout ce qui est considéré comme irrationnel, parce que non objectivable, non mesurable, non calculable, etc... »* [Ibid.].

La seconde caractéristique du discours politique consiste à démontrer que l'autorité politique est légitime. Il s'agit cette fois d'un travail de légitimation, qui exige la justification du contenu de la politique publique par rapport à la situation de référence, ses objectifs et moyens devant alors nécessairement s'inscrire en conformité avec les normes, valeurs et croyances dominantes relatives à l'intérêt général, autrement dit, avec le référentiel, ou modèle d'évaluation dominant (rationalité et efficacité) [Ibid., p. 392].

La troisième caractéristique du discours politique consiste à démontrer que l'autorité politique maîtrise les phénomènes sociaux. Cette maîtrise est incarnée par un scénario planificateur dans lequel le rédacteur du discours politique (du cadre logique) adopte une position de surplomb vis-à-vis de l'univers social où il intervient et dans lequel il est censé prévoir *« l'enchaînement vertueux des causes et des effets »* [Ibid.]. Il s'agit bien sûr d'une illusion, possible car les éléments estimés non-maîtrisables sont éjectés dans la catégorie fourre-tout des risques extérieurs (la colonne des « hypothèses critiques » dans le cas du cadre logique) : le contexte politique, les problèmes institutionnels, les relations sociales par exemple. Forcément alors, ce qui est présenté paraît relever de sa complète maîtrise.

Enfin, la dernière caractéristique du discours politique consiste à considérer que l'addition de citoyens forme une communauté. Tout groupe social est alors considéré comme une « communauté » supposée homogène, les divisions et conflits internes qui lui sont propres sont largement ignorés, en tout cas non pris en compte dans les documents officiels ; de même s'agissant de l'existence de confrontations entre divers groupes d'acteurs, entre les diverses parties prenantes (*stakeholders*). Cette caractéristique, au-delà du cadre logique qui de toute façon est *« adopté par tous depuis plus de 30 ans »*, constitue un biais classique du discours du développement [Ibid., p. 393].

Les critiques qui peuvent être adressées à ce type de méthode font alors écho à celles adressées à la théorie économique dominante tout au long de la première partie de ce travail (paradigme positiviste) : la linéarité – une chaîne de causalité reliant les effets aux causes est supposée exister ; la rationalité – les moyens sont adaptés aux fins poursuivies ; et la liberté – le sujet qui conçoit le projet ou la politique publique est libre de toute détermination sociologique ou politique [*Ibid.*, p. 394]. Ces critiques justifient d'autant plus les outils théoriques recherchés pour appréhender les recommandations des acteurs institutionnels du développement en matière d'accès à l'eau – dans l'économie des conventions et l'institutionnalisme historique et pragmatique s'agissant de la nature de l'individu et la conception des structures sociales dans lesquelles il s'insère ; et dans la socio-économie morale et politique de l'environnement et du développement durable concernant les rapports sociaux à la nature – celles-ci s'insérant dans la logique qui vient d'être présentée. La socio-anthropologie du développement a pourtant, depuis longtemps insisté sur le fait qu'il existe toujours une part imprévisible dans la mise en œuvre des actions de développement provenant « *des interactions entre de multiples acteurs suivant des logiques sociales différentes et disposant tous de marges de manœuvre* » [*Ibid.*, p. 396]. Ces interactions stratégiques ne sont pas prises en compte dans le cadre logique, et bien plus largement dans beaucoup de politiques de développement. Alors, en suivant Friedberg [1977] – selon lequel le pouvoir réside dans la marge de manœuvre dont disposent chacun des acteurs engagés dans une relation – on comprend mieux pourquoi le concept de participation tant promu ne trouve que peu d'application pratique. Les bénéficiaires des politiques promouvant la participation, ne disposent souvent pas de marge de manœuvre, ce qui positionne les commanditaires de telles politiques en position de pouvoir. En définitive, le cadre logique « *reflète, par ce qu'il ne dit pas, les côtés obscurs du développement, ses boîtes noires, ses malaises, ses ambiguïtés. (...) Les réflexions des professionnels les plus lucides rejoignent là les critiques théoriques* » [*Ibid.*, p. 401].

2. Mondialisation, territoires et gouvernance

Une autre évolution bien plus profonde se produit depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et s'accélère considérablement à partir des années 1990. L'affirmation de la mondialisation, qui bouleverse la délimitation des acteurs et des frontières territoriales pertinents, oblige à reconsidérer les modalités de l'action publique et à adopter une analyse en termes de gouvernance territoriale.

2.1. Mondialisation, déplacement de l'Etat et gouvernementalité

La globalisation a constitué un facteur important du développement des analyses territoriales, dans la mesure où son avènement a transformé les notions de distance et de frontière, entraînant ainsi un nouveau rapport à l'espace. La mondialisation se caractérise par l'interdépendance de quatre phénomènes :

- (i) une intégration des marchés, du fait de la libéralisation et des révolutions des modes de transport et des coûts de transaction ;
- (ii) une globalisation financière (accélération de la vitesse de circulation des capitaux) ;
- (iii) une organisation mondiale de la production par les firmes multi ou transnationales, avec une accélération des fusions-acquisitions et des alliances stratégiques dans les années 1990 ;
- (iv) une instantanéité de l'information, du fait de la révolution dans les technologies de l'information et des communications [Hugon, 2003 : 26].

En outre, la généralisation à l'échelle mondiale du mode de développement capitaliste a donné lieu à un nombre croissant de problèmes appelant des mesures de gouvernance de même niveau. C'est ainsi qu'est apparue, en plus de l'ensemble des institutions du complexe onusien (cf. *supra*), toute une diversité d'institutions prenant part au débat et représentant un éventail très large d'intérêts : les réunions du G8, du G20, la constitution de zones régionales (Alena, Mercosur, etc.) ainsi qu'un nombre croissant d'associations intergouvernementales et d'ONG internationales. La problématique du développement et ses nombreux corolaires, portée par certains de ces acteurs économique, a également contribué à bouleverser les échelles de référence des politiques locales en redéfinissant le rapport entre « local » et « global » [Courlet, 2008].

La mondialisation contribue donc à accroître la dilution des pouvoirs [Hugon, 2003]. Dans ce contexte, « *l'Etat n'est plus un pouvoir centralisé qui exerce son autorité sur un territoire* » [*Ibid.*, p. 28]. La régulation, qui fait place à une pluralité d'acteurs, prend la place de la stricte réglementation qui était un privilège souverain de l'Etat. De même, les fonctions de régulation économique qui étaient les siennes, sont en partie transférées à des organisations internationales ou à des acteurs privés [*Ibid.*, p. 28-29]. Il y a donc un emboîtement d'échelons territoriaux qui constitue un système complexe de relations, dans lequel l'Etat ne disparaît pas mais voit sa place modifiée, il se réorganise [King et Le Galès, 2011 ;

Lascoumes et Le Galès, 2005 ; Baron, 2003]. Il garde tout son rôle dans le cadre des négociations économiques internationales en tant que seul sujet du droit international mais n'est plus en monopole puisqu'apparaissent à ses côtés la le et des macro-acteurs privés [Hugon, 2003 : 31]. De même au niveau inférieur, apparaissent les processus de décentralisation, consistant en principe à faire gérer les affaires d'une collectivité territoriale par des organes délibérants élus et par la participation de la société civile (à distinguer de la déconcentration, simple transfert descendant de pouvoir à laquelle elle se réduit souvent [Froger, 2010]) [Hugon, 2003 : 32]. Ces derniers prennent des formes différentes selon les pays : Le manque de ressources financières pour certains, transforme la décentralisation en une combinaison de privatisation (pour les populations solvables) et la montée des associations ou des ONG (pour les plus pauvres) dans la prise en charge du collectif et notamment des services d'eau potable [*Ibid.*].

La multiplicité et la diversité des acteurs pouvant intervenir dans la gestion des affaires publiques est appréhendée par le terme de gouvernance, qui « *consacre le déplacement, d'une part, des responsabilités qui s'opère entre l'État, la société civile et les forces du marché, et, d'autre part, des frontières entre le secteur privé et le secteur public* » [Lardon *et al.*, 2008 : 21]. Le « vieux » terme de gouvernement renvoie en effet à une unique autorité officielle qui donne des ordres descendants le long de l'échelle sociale, aux mécanismes gouvernementaux dans le sens strict du terme [Moreau Defarges, 2003]. Le gouvernement cherche notamment les moyens de maintenir une cohésion sociale – il est le gardien de l'unité – alors que tout (rivalités de statuts, luttes de classes, etc.) pousse à l'éclatement [*Ibid.*].

Le prix à payer pour que l'ordre social existe et se maintienne, est justement le point de départ de Foucault pour critiquer la conception traditionnelle de l'Etat et du gouvernement – issues des théories du contrat social – qui y situe faussement le pouvoir et qui le légitime à travers tout un arsenal juridique d'oppression et de domination des individus [Bert, 2011 : 57-59]. Foucault, en se posant la question du système d'exclusion qui rend possible le fonctionnement de la société – qui est éliminé ? quelles divisions sont créées ? à travers quel jeu de négociation et de rejet ? – pose au contraire l'affrontement des forces comme moteur du pouvoir politique [*Ibid.*]. Le terme de gouvernement n'est donc plus adapté à la situation engendrée par le processus de mondialisation des économies et par la fragmentation du politique [Le Galès, 2014]. La conception que Foucault développe de la transformation de l'exercice de pouvoir du « gouvernement » à la « gouvernementalité » va constituer le socle

des analyses contemporaines de la gouvernance [Lascoumes et Le Galès, 2005]. Le terme de gouvernance peut alors être conçu comme un phénomène plus large que celui de gouvernement [Lardon *et al.*, 2008] ou bien plutôt comme une nouvelle façon de gouverner la société [Hibou, 1998a].

Pour Foucault, la société n'est donc pas un corps unitaire mais un « archipel de pouvoirs différents » qui se juxtaposent, se lient, se coordonnent et se hiérarchisent ; elle est donc par nature instable et cet affrontement permanent se cristallise dans les institutions, les inégalités économiques, le langage [Bert, 2011 : 61]. Le pouvoir est donc dispersé dans la société, s'inscrit dans des institutions intermédiaires (école, hôpitaux, armée, prison) qui produisent des individus déjà intégrés à des rapports de force ; il n'est donc pas uniquement concentré dans un Etat. La question n'est donc plus de savoir qui détient le pouvoir et où il se situe mais plutôt d'analyser son mode spécifique de fonctionnement en montrant que les relations de pouvoir sont mouvantes et s'exercent finement [*Ibid.*, p. 62]. Foucault, qui s'interroge sur l'étatisation de la société, commence par distinguer, de façon fonctionnelle, deux niveaux de pouvoir : (i) un niveau disciplinaire qui permet l'individualisation des sujets, et (ii) un niveau juridico-politique qui permet de masquer les processus d'assujettissement par nature inégalitaires et asymétriques [*Ibid.*, p. 61]. Il se concentre ensuite sur l'aspect relationnel des techniques de pouvoir et aboutit à la notion de gouvernementalité qui rend compte d'un changement radical dans les formes d'exercice du pouvoir par une autorité centralisée : d'une domination reposant sur la vision de Machiavel (cf. Chapitre 1) à une stratégie sur l'action¹⁵⁴ reposant sur une nouvelle forme de rationalité politique [Lascoumes et Le Galès, 2005]. La distinction faite ici entre la domination, qui va de pair avec la soumission et la hiérarchie, et la conception relationnelle du pouvoir à la base de la gouvernementalité est importante. Elle permet de s'écarter de la vision hiérarchique du pouvoir (telle que celle portée par le « gouvernement ») et de concevoir une pluralité des formes de pouvoir [Baron, 2003].

La nouvelle rationalité politique à la base de la gouvernementalité s'appuie sur deux éléments essentiels – (i) une série d'appareils spécifiques de gouvernement (instruments et dispositifs dont dispositifs de sécurité), en plus des techniques disciplinaires ; (ii) et un ensemble de savoirs, de systèmes de connaissances (la statistique par exemple) – qui vont

¹⁵⁴ La domination pour Foucault, « va de pair avec la soumission, elle suppose que le pouvoir soit extérieur à l'acteur et renferme l'idée de hiérarchie » tandis que le pouvoir est défini à travers les interactions asymétriques entre les acteurs qui disposent d'une certaine autonomie dans la prise de décision, il renvoie « à des « jeux stratégiques » entre les individus qui les amènent à agir les uns sur les autres, à « se gouverner les uns les autres » » [Baron, 2003 : 335].

s'appliquer sur la population, entendue comme un ensemble [Lascoumes et Le Galès, 2005 : 19 ; Bert, 2011 : 74]. Le pouvoir de l'autorité politique réside alors dans sa capacité à mettre en valeur des richesses par des activités structurées en organisant la population par la contrainte mais également et surtout par la discipline et en cadrant les actions et représentations de tous les acteurs sociaux [Lascoumes et Le Galès, 2005].

La gouvernementalité, c'est alors un « *ensemble de dispositifs concrets, de pratiques par lesquels s'exerce matériellement le pouvoir* » [Ibid., p. 20], un « art de gouverner » qui s'exerce à travers des systèmes de rationalité, des procédures techniques, des instrumentations et se confronte à des enjeux stratégiques rendant réversibles les relations de pouvoir que ces dispositifs doivent assurer [Lascoumes et Le Galès, 2005]. L'instrumentation de l'action publique – entendue comme « *un moyen d'orienter les relations entre la société politique (via l'exécutif administratif) et la société civile (via ses sujets administrés) par des intermédiaires, des dispositifs mêlant des composantes techniques (mesure, calcul, règle de droit, procédure) et sociales (représentation, symbole)* » – est alors au centre de la gouvernementalité [Lascoumes et Le Galès, 2005 : 21 ; 2014 : 327]. On passe donc avec la notion de gouvernementalité, « ancêtre » de celle de gouvernance, d'une conception en termes de politiques publiques (rattachée au gouvernement) à une conception en termes d'action publique, impliquant une diversité d'acteurs et non plus uniquement l'Etat. L'action publique se caractérise alors, pour Lascoumes et Le Galès [2005 : 23] par « *du bricolage, de l'enchevêtrement de réseaux, de l'aléatoire, une multiplication d'acteurs, des finalités multiples, de l'hétérogénéité, de la transversalité des problèmes, des changements d'échelles des territoires de référence* ». Le renouvellement des instruments d'action publique, rendu obligatoire par le déclin des politiques publiques et les nouveaux enjeux de l'action publique, passe alors par la promotion de la « gouvernance », plus centrée selon l'interprétation dominante, de la résolution des conflits, que sur les questions de pouvoir et de légitimité.

2.2. La gouvernance territoriale

La notion de gouvernance, mobilisée pour appréhender une diversité de problèmes de coordination entre acteurs, est polysémique, ce qui rend difficile la stabilisation d'une définition unique de celle-ci [Baron, 2003 ; Figuière et Rocca, 2012]. Etymologiquement, elle renvoie à l'art ou la manière de gouverner dans un contexte de pluralité d'acteurs disposant chacun à des degrés divers, d'un pouvoir de décision ; mais elle pose ensuite la question plus problématique de la finalité de l'action, des moyens et des règles à mettre en œuvre pour y aboutir, et également des formes de rationalités mises en œuvre [Ibid.]. En tout état de cause,

la gouvernance vise « *la prise en compte des interactions entre les dynamiques transnationales, les logiques nationales et les initiatives locales, tout en considérant la porosité croissante des frontières entre les sphères du public et du privé* » [Baron, 2003 : 329]. Le Galès [2014 : 301] la définit comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement* ». Ainsi définie, elle renvoie « *à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité* » [Ibid.].

Ce nouvel outil d'analyse des modes de coordination présente alors trois opportunités importantes : la réintroduction du pouvoir dans la lignée de la gouvernementalité ci-dessus présentée, le renouvellement et le dépassement du débat opposant Etat et marché et enfin la possibilité d'endogénéiser l'espace [Baron, 2003 : 331].

S'agissant de la question du pouvoir et du politique, nous considérons comme Baron [2003] que sa réintroduction dans l'analyse économique des modes de coordination est le principal intérêt de la notion de gouvernance (entendue alors comme gouvernementalité) de même que la possibilité d'avoir recours à d'autres sciences sociales pour les analyser. Une telle conception permet de considérer des formes de gouvernance très diversifiées, le rôle des relations de pouvoir entre les acteurs, et les modes de résolution des conflits survenant au niveau local comme dans les interrelations entre différents niveaux [Ibid.]. Elle suppose en outre l'élaboration de compromis collectifs, mis en œuvre par les individus eux-mêmes sans qu'il faille recourir au droit : le fondement du pouvoir peut donc être également social [Ibid.]. S'agissant du dépassement de la dichotomie Etat/marché, la notion de gouvernance offre d'abord la possibilité de prendre en compte, outre ces deux acteurs « classiques », la société civile. Elle offre ensuite l'opportunité de définir des catégories d'acteurs qui sont en relation, se coordonnent, mais également la complexité des liens qui les unissent [Baron, 2003 : 338]. En concevant la gouvernance comme hybridation de ces trois pôles (comme l'a fait dans une certaine mesure Ostrom, cf. *supra* II.4.), elle permet de considérer pleinement la multiplicité des acteurs et des niveaux d'analyse : « *la gouvernance correspond à des modes de coordination associant aux acteurs publics (Etat, collectivités locales, etc.) des acteurs privés, qu'ils appartiennent au monde de l'entreprise (entreprises nationales ou transnationales) et/ou à la société civile comprise au sens large (associations, organisations*

non gouvernementales, syndicats, etc.) pour faire face à un problème complexe (...) » [Baron, 2003 : 337-338].

Enfin, s'agissant de l'endogénéisation de l'espace¹⁵⁵, la gouvernance telle que définie ici prend pleinement acte de cette dimension spatiale et permet alors de relier les pouvoirs exercés par les différents acteurs aux territoires particuliers dans lesquels ils se manifestent, dans lesquels ces acteurs interviennent [Baron, 2003 : 346]. Le territoire est une forme d'organisation inscrite dans l'espace, une dynamique de coordination d'acteurs, *construite socialement* [Pecqueur, 2005]. Il peut se définir comme « *une construction sociale d'un groupe composite, voire provisoire, structuré autour de ressources partagées et, le plus souvent, certaines de ces ressources sont liées à (ou issues de) un espace physique défini* » [Ibid., p. 36]. Le territoire est alors porteur d'identité : les acteurs transforment l'espace en territoire en se l'appropriant de façon concrète ou symbolique, au moyen de représentations par exemple ; d'où l'importance d'appréhender les pratiques sociales dans chaque territoire. Il n'est donc pas neutre comme le démontrent par exemple les processus de construction des territoires nationaux [Rey, 2007 ; Trottier, 2007 ; Porto-Gonçalves, 2009 ; Martinat, 2005]. Les territoires « *ne procèdent pas de la génération spontanée, ils sont un construit socio-économique et institutionnel. Les relations entre agents s'inscrivent pour une bonne part en dehors des relations marchandes ; le poids des règles, normes et signes de la communauté d'appartenance est élevé* » [Courlet, 2008 : 97]. Ainsi l'enjeu est ici « *d'envisager la diversité des modalités de prise en compte de l'espace en fonction des processus de résolution d'un problème particulier de coordination* » [Baron, 2003 : 346].

La gouvernance territoriale [Torre et Wallet, 2011 ; Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005] permet alors de distinguer les différents niveaux spatiaux de gestion dans lesquels elle se déploie mais également les interactions complexes entre le local et le global. Elle permet de relier et d'articuler, non seulement les acteurs locaux, mais également les niveaux macroéconomiques nationaux et supranationaux, notamment par le biais des règles, perçues alors comme le résultat du processus de gestion des tensions entre ces niveaux. Les formes intermédiaires de régulation qui en découleront, au-delà du marché et de l'Etat, articulent la diversité des intérêts présents dans l'espace public en plus des aspects sociaux et économiques et peuvent rendre compatibles efficacité et équité [Courlet, 2008 : 96]. Les règles

¹⁵⁵ Voir Courlet [2008] et Benko [2008] pour une présentation exhaustive et chronologique des approches économiques considérant le territoire comme objet d'analyse et pour les développements théoriques ayant permis sa conceptualisation en économie. Voir également Claval [2008] pour une histoire de la prise en compte de l'espace.

« cristallisent » donc les interactions local/global : *« on se situe en quelque sorte à un niveau méso-économique, espace caractérisé par une articulation, voire une imbrication, entre des dispositifs de régulation locaux et des dispositifs institutionnels globaux »* [Baron, 2003 :348].

La résolution des conflits pouvant dériver de ces règles, supposera alors un compromis entre les différents acteurs impliqués, indispensable à la définition d'un mode de gouvernance qui soit approprié au contexte concerné et pérenne, donc s'appuyant sur les acteurs eux-mêmes : *« l'emboîtement des diverses échelles de décision, la nécessaire coordination locale/globale et l'hybridation des règles qui en résulte entraînent des décalages voire des contradictions entre les normes et les prescrits ; des modes d'articulation et de régulation particuliers sont alors à inventer pour assurer la stabilité mais aussi le développement du territoire »* [Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005 : 327]. Ceci est d'autant plus nécessaire dans les PED, les facteurs critiques du développement étant historiquement ancrés dans la réalité sociale du contexte national ou local considéré, ils ne sont que rarement transférables. Cette recherche de compromis doit prendre pour base, sur le plan social tout autant que spatial, les représentations des populations locales [Baron, 2003].

De même que le territoire, l'eau doit être considérée comme un objet social mais également spatial : *« c'est une ressource dont le partage inégal dans l'espace et entre classes sociales, objet d'arbitrages permanents, reflète à la fois les causes et les conséquences des inégalités sociales »* [Fournier, 2010 : 423]. En outre, les liens qui unissent pouvoir, politique et gestion de l'eau sont relativement étroits [Trottier, 2007], comme le montre le Rapport sur le développement humain de 2006 intitulé « Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau ». Une attention particulière doit donc être portée aux relations de pouvoir de toute nature (économique, politique ou culturelle) au travers desquelles se modifient les modes de coordination, normes et règles s'appliquant à l'eau mais également aux discours et arguments que les acteurs mobilisent pour défendre et légitimer leur stratégies [Swyngedouw, 2009] : *« It is these power geometries and the social actors carrying them that ultimately decide who will have access to or control over, and who will be excluded from access to or control over, resources or other components of the environment »* [Ibid., p. 57].

Chapitre 5 : Evolution du discours international sur le développement soutenable et la gouvernance de l'eau : vers l'hégémonie de la convention néolibérale

Les changements institutionnels dans le secteur de l'eau sont importants dans la plupart des pays du monde et en particulier dans les PED. Ils sont, particulièrement depuis la fin des années 1980, la conséquence de réformes volontaristes plus que du processus normal de changement institutionnel [Saleth et Dinar, 2005]. Il s'agira donc dans ce chapitre d'appréhender les différentes recommandations formulées au niveau international en matière d'accès à l'eau potable par les populations et – conformément à nos hypothèses de départ – de les relier non seulement au discours sur le développement dans le cadre de la promotion de la « bonne gouvernance » par les institutions internationales (I.) mais également au discours sur l'environnement et la gestion de la ressource en eau dans le cadre de la promotion du développement soutenable.

Le rôle des institutions internationales dans ce processus d'évolution est en effet décisif et ne se limite pas à l'influence des bailleurs de fonds que sont la Banque mondiale et le FMI. Le rôle des Nations Unies, en tant que productrice de discours est en effet aussi à considérer car, bien que ne disposant pas du pouvoir financier des institutions de Bretton-Woods, cette institution a réussi à façonner des politiques à travers ses conférences et ses déclarations [Prasad, 2007]. Dans cette perspective, et conformément à ce qui a été évoqué *supra* (cf. Chapitre 3, III. et Chapitre 4, III.), nous considérons que le vocabulaire employé n'est pas neutre puisqu'il indique les façons de définir (de poser) la question du développement et partant, de concevoir les priorités et les politiques à mener dans les pays concernés. Comme le notent Cartier Bresson *et al.* [2009], ou encore Marques Pereira et Ould Ahmed [2010 : 6] : « *le pouvoir des mots de mettre en forme les maux du développement, c'est-à-dire de les porter à l'existence d'une certaine manière et pas d'une autre, charrie nécessairement des enjeux décisifs* ». La question qui se pose alors est de savoir « *qui est le plus légitime à dire le sens de chaque terme ? Qui a la puissance de s'approprier, normaliser une définition, l'imposer aux acteurs d'un domaine ?* » [Ibid., p. 7].

En remontant à l'origine des concepts (II.) aujourd'hui hégémoniques – tels que ceux de développement soutenable ou encore de gestion intégrée des ressources en eau – nous verrons alors clairement pour ce qui est de l'environnement et de l'eau, les forces et les

conceptions qui ont réussi petit à petit à s'imposer (III.) jusqu'à dominer complètement le champ du développement (IV.). Le vocabulaire employé par les institutions du développement et les mesures qu'il porte dans les domaines qui nous intéressent vont passer d'une vision hétérodoxe qui prend en compte les spécificités des pays en développement à une vision rigide et uniforme lors du tournant néolibéral qui survient dans les années 1980. Puis, c'est surtout le discours qui va connaître un changement considérable à partir des années 1990 et encore plus à partir des années 2000, les contenus et leur arrière-plan théorique restant les mêmes.

La considération du cas du Chili, « jaguar de l'Amérique latine », pour illustrer notre propos est justifiée pour deux raisons. C'est d'abord le premier pays au monde à mettre en place – dès 1975 – les recettes monétaristes et néolibérales développées par l'école de Chicago, et de façon plus fondamentale, profonde et étendue que n'importe quel autre pays y compris la Grande-Bretagne. Il est par conséquent à l'avant-garde des réformes promues au niveau international tant du point de vue temporel que du point de vue de l'intensité de la mise en œuvre. Dans le domaine de l'eau ensuite – et c'est la deuxième raison qui justifie ce choix – ce pays a mis en place un système de marché des droits d'eau transférables, dissocié du foncier et sans aucune priorité d'usage. Ce système unique, présenté comme modèle par les auteurs de la NER (cf. *supra* Chapitre 4, II., 2.3.) de même que par les institutions internationales, mérite alors une attention particulière et une mise en perspective du point de vue social et environnemental, mots d'ordre – du moins en apparence – du développement soutenable.

I. Un résumé de l'évolution du discours en matière de politiques de développement : de la pluralité de la pensée à l'hégémonie de la convention néolibérale

Avant d'aborder les recommandations et discours concernant l'environnement¹⁵⁶ et l'eau, il semble important de présenter l'évolution qui a cours dans la pensée du développement, afin de mieux comprendre et d'identifier l'influence qu'elle a pu avoir sur celles-ci. Après avoir défini et présenté le contexte de naissance du concept de développement, nous évoquerons donc les principales évolutions des politiques et discours du

¹⁵⁶ Se reporter aussi à Froger et Andriamahefazafy [2003].

développement¹⁵⁷ au niveau international d'abord, que nous présentons en deux temps, au Chili ensuite.

1. Définition et apparition du concept de développement

Le concept de développement, apparaît après la seconde Guerre mondiale, au même moment que les décolonisations des années 1950 en Asie et 1960 en Afrique (les indépendances latino-américaines ayant lieu bien plus tôt dans le courant du XIXe siècle). Le terme « sous-développement », apparaît quant à lui pour la première fois dans le discours d'Harry Truman en 1949 qui évoque la nécessité d'aider économiquement les nations « sous-développées ». Ce discours, qui marque également la création de l'OTAN et les bases du plan Marshall, ouvre alors selon Berr [2006 : 29] une nouvelle ère de domination économique, menée au nom du développement. Le but est moral (l'Occident « développé » se doit de combattre la misère) ; économique en permettant d'ouvrir de nouveaux marchés aux entreprises américaines ; mais il est également de protéger le « monde libre » en empêchant les pays pauvres nouvellement indépendants de basculer dans le communisme. Le concept de développement est donc bien un produit – politique – de la guerre froide [Brunel, 2012 : 7-8]. Dans une optique où croissance économique et développement sont confondus, les pays sous-développés doivent donc « rattraper » les pays riches selon le modèle industriel occidental, présenté comme référence universelle [*Ibid.*].

Bien sûr, d'autres conceptions émergent dont celle de François Perroux qui à la fin des années 1960 souligne, en dissociant le développement de la croissance économique, l'aspect humain et qualitatif du développement. La croissance est alors perçue comme une condition nécessaire mais non suffisante à la réalisation du développement. La croissance économique est unidimensionnelle et correspond à la somme des valeurs ajoutées (en référence au marché) ; elle n'intègre pas les externalités négatives ni les effets de long terme, intergénérationnels et d'irréversibilité de l'activité économique [Hugon, 2005c, 2006b] – sauf, dans l'intention en tout cas, dans l'approche par la croissance durable (cf. *supra* Chapitre 1, III., 1.3.). Le développement économique, tel que conçu par les pères de l'économie du développement, prend en compte en revanche la question de la soutenabilité, des effets de

¹⁵⁷ On pourra se reporter à Hugon [2007b : 719] qui distingue quatre phases dans l'économie du développement : 1. La période de la construction et des fondements (1960-1968), caractérisée par un projet développementaliste en lien avec la décolonisation ; 2. La période de la radicalisation et des affrontements (1968, 1975-1980), marquée par le tiers-mondisme et les luttes de libération ; 3. La période de la libéralisation et de l'ajustement (1980-1995), qui s'inscrit dans un contexte de marchandisation ; 4. La période de la refondation et du post-ajustement (1995-2007), ou du désenchantement, qui correspond à la phase relativiste de prise en compte de la pauvreté et des institutions dans un contexte de déconstruction/refondation.

long terme, de la prise en compte des externalités, de la valeur des ressources non renouvelables qui diffère des prix du marché, des asymétries de pouvoirs, des avoirs et des savoirs sur la scène internationale ; il n'est donc pas nécessairement opposé à l'environnement [*Ibid.*]. C'est ce découplage entre développement et croissance – entre d'une part la dimension qualitative et structurelle, et d'autre part la dimension quantitative du PIB – qui est fondateur de l'économie du développement, bien qu'il soit aujourd'hui à nouveau questionné [Berr et Harribey, 2005, 2006 ; Treillet, 2007 ; Sachs, 1994]. Il faut également noter – à l'encontre de ses nombreux détracteurs – que le développement ne désigne pas forcément et uniquement le processus particulier qui a eu lieu en Occident [Bessis, 2003] mais un « *processus endogène et non mimétique se traduisant par l'épanouissement des potentialités propres à chaque société* » [Hugon, 2006b : 11].

La première définition internationale officielle [Brunel, 2012] est donnée par l'ONU relativement tard puisqu'elle intervient après le tournant néolibéral (cf. *infra*). Le concept de développement est défini dans la Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement¹⁵⁸, droit inaliénable de l'Homme, adoptée par la Résolution 41/128 [UN, 1986a]. D'après celle-ci, « *le développement est un processus global, économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent* » [*Ibid.*]. On voit ici en quoi l'ONU a repris la distinction entre le développement économique et la croissance économique en distinguant fins et moyens. Il est question ici, en prenant en compte le long terme (c'est un processus) de *fins* (amélioration du bien-être, satisfaction des besoins, réduction des inégalités par le partage équitable de ses bienfaits). Il est néanmoins à noter que les *moyens* sont quant à eux mentionnés dans un autre texte : la Résolution 41/133 sur le Droit au développement [UN, 1986b]. Cette résolution mentionne notamment dans le deuxième paragraphe : une croissance économique stable et soutenue – on s'éloigne de l'état stationnaire –, l'élimination des barrières commerciales, la promotion de la stabilité

¹⁵⁸ Qui mentionnait aussi que « *l'élimination des violations massives et flagrantes des droits fondamentaux des peuples et individus qui se ressentent de situations telles que celles qui résultent du colonialisme et du néocolonialisme, de l'apartheid, du racisme et de la discrimination raciale sous toutes leurs formes, de la domination et de l'occupation étrangère, de l'agression et des menaces contre la souveraineté nationale et l'intégrité territoriale, ainsi que des menaces de guerre, contribuerait à créer des conditions propices au développement pour une grande partie de l'humanité* » [ONU, 1986]. Force est de constater que ces conditions propices au développement – reprises telles quelles dans l'article 5 de la Résolution qui précise que ce sont aux Etats de prendre les mesures décisives pour leur existence – ne sont aujourd'hui encore pas réunies dans de nombreuses parties du globe se situant pour la plupart dans le monde non-occidental. Il est d'ailleurs intéressant de noter que cette résolution (41/128) a été adoptée (avec 8 abstentions) à 146 voix contre 1... celle des Etats-Unis.

monétaire... Il est donc possible de distinguer croissance et développement tout en préconisant des recettes néolibérales – « *today, the 'necessary but not sufficient' position is a mainstream economics position* » [Haddad, 2012: 36] – et inversement [Billaudot et Destais, 2009 ; Treillet, 2004].

Le concept de développement va alors constituer la référence essentielle des politiques de coopération mises en place par l'Occident depuis le discours de Truman. Ces dernières seront, dans le contexte de guerre froide qui prévaut alors, fondamentalement politiques [Bessis, 2003]. Si le développement constitue pour de nombreux auteurs le produit de la guerre froide, l'aide publique au développement (APD) en est alors l'outil politique [Brunel, 2012 ; Bessis, 2003] : « *L'APD est l'outil stratégique qui permet aux grandes puissances et aux anciennes métropoles d'accompagner la décolonisation, de maintenir leurs zones d'influence dans le contexte de l'affrontement Est-Ouest et de s'ouvrir de nouveaux marchés, alors que les jeunes nations nouvellement indépendantes manifestent des tentations « tiers-mondistes » de déconnexion* » [Brunel, 2012 : 9-10]. Les deux blocs font donc usage de différentes manœuvres politiques, dont l'APD fait partie, pour asseoir et conserver leur influence. Le recours aux coups d'Etat est une autre possibilité dont les Etats-Unis ont fait bon usage, notamment en Iran, au Guatemala, au Nicaragua ou au Chili. Les « tentations tiers-mondistes de déconnexion » prennent corps à la Conférence de Bandung qui se tient en avril 1955 à l'écart des deux blocs et rassemble l'Asie, l'Afrique et le Proche-Orient pour s'élever contre le colonialisme et les sphères d'influence impérialistes, appeler à un renforcement du rôle de l'ONU et à une paix internationale sans armes atomiques. C'est la naissance du « Tiers-monde » sur la scène politique internationale. Des divisions demeurent néanmoins entre les pays pro-occidentaux, communistes et neutralistes. Ces divisions seront dépassées à la Conférence de Brioni en 1956 qui voit se poser les bases du Mouvement des non-alignés (ou Groupe des 77 [Hugon, 2005b]), lequel est officiellement créé en 1961 à la Conférence de Belgrade. Plus tard, la fin de la guerre froide rend moins pertinent l'axe des non-alignés [Rogalski, 2004] et fait s'effondrer l'idée d'un mode de développement alternatif au modèle occidental, qui triomphe désormais. Il faut néanmoins préciser que l'on constatait la convergence des politiques de développement vers des modèles économiques et sociaux ayant pour matrice commune « l'économie de marché », bien avant l'effondrement du système soviétique (promotion de la propriété privée, « libéralisation » des prix, des échanges et des mouvements de capitaux à différents degrés) [Marques Pereira et Ould Ahmed, 2010].

2. De la pensée plurielle à l'hégémonie néolibérale

Les fondements de l'économie du développement remontent donc au sortir de la seconde Guerre mondiale. A cette époque la pensée économique dominante, surtout anglo-saxonne, était keynésienne ou classico-keynésienne – c'est-à-dire une synthèse de la macroéconomie keynésienne et de la microéconomie néoclassique –, l'économie du développement s'est alors construite en la prolongeant voire en la critiquant [Hugon, 2007b, 2010]. Quoi qu'il en soit, le rôle majeur que doit jouer l'Etat – dont la nature dans les pays du Tiers Monde a été longtemps débattue [Hibou, 1998a, 1998b] – est à cette époque légitimé, dans le développement tout comme dans la régulation socio-politique, par un ensemble d'arguments portés par plusieurs courants et portant surtout sur les modalités de l'insertion dans l'économie internationale ; l'aide au développement étant également appelée à jouer un rôle important [Hugon, 2010]. Il s'agit pour certains de mettre en place, par plusieurs moyens et grâce à une action volontariste des Etats, un développement auto-centré, endogène qui permette de sortir du modèle colonial d'exportation de produits primaires [Brunel, 2012].

Le développement auto-centré, tout comme l'approche libérale, repose néanmoins sur les vertus du capital et de la technique [*Ibid.*]. Dans les années 1960, les termes « développement » et « modernisation » sont substituables pour les deux modèles dominants. Ainsi, les théories de la modernisation reposent sur deux postulats : la diversification de la production et le rôle majeur de l'Etat dans le contrôle du processus de croissance économique [Pirotte, 2007]. Les deux idées selon lesquelles le développement économique passe par le développement des forces productives et par l'abandon des croyances et traditions anciennes au profit de la raison, sont partagées par les modèles soviétique et libéral [*Ibid.*], ce dernier point renvoyant bien aux critères mobilisés par Billaudot pour définir la modernité (cf. *supra* Chapitre 3, II.). On retrouve également l'idée selon laquelle les liens directs entre Etat et citoyens sont les seuls valables en modernité, les liens traditionnels étant voués à disparaître tandis que progresse l'entrée dans la modernité (cf. *supra* Chapitre 4, II. 1.). Ainsi, la multitude d'organisations de la société civile présente dans ces pays au sortir des indépendances n'est pas plus considérée par le modèle occidental que par le modèle soviétique [Pirotte, 2007].

En tout état de cause, les investissements à engager par les Etats du Sud pour ces différentes stratégies de développement sont alors nombreux tandis que le cours des matières premières leur est très favorable et que les taux de croissance sont bons, c'est donc naturellement que ces Etats s'endettent. Mais les modèles des années 1960 se heurtent à

l'absence de marchés intérieurs. Ils ne permettent pas de lutter contre la pauvreté, et notamment dans les zones rurales. C'est ainsi que l'on passe au début des années 1970 à l'ère des besoins essentiels (*basic needs*) [Brunel, 2012]. Cette approche, théorisée par le président de la Banque mondiale de l'époque, Robert Mac Namara, a pour objet de réorienter les politiques de développement vers la santé, l'éducation et le développement agricole, et d'enclencher leurs effets multiplicateurs sur le développement. L'accent reste néanmoins mis sur des grands projets portés par les Etats, qui négligent les niveaux de base : universités au lieu d'un accès généralisé au primaire ; hôpitaux au lieu d'une médecine de proximité ; grands périmètres irrigués ou fermes d'Etat au lieu de petites agricultures familiales paysannes qui permettraient pourtant d'augmenter, petit à petit, le pouvoir d'achat intérieur [Ballet *et al.*, 2011 ; Brunel, 2012]. Le secteur public quant à lui ne dégagne pas de revenus. Néanmoins, les pays du Sud continuent de s'endetter, encouragés par les banques occidentales qui doivent recycler les pétrodollars et par les gouvernements du Nord en quête de grands contrats pour leurs entreprises dans un contexte de montée du chômage [Brunel, 2012].

Cette conception étatiste du développement qui a prévalu pendant une vingtaine d'années est remise en cause dans le courant des années 1970 et dans les années 1980. Cette époque voit, outre la fin des accords de Bretton Woods sur la convertibilité du dollar en or et les crises pétrolières de 1973 et 1979, s'effondrer l'unité du Tiers-monde en tant qu'objet et en tant que projet politique. D'abord, une distinction économique est opérée entre les Pays les moins avancés (PMA), les Nouveaux pays industrialisés (NPI) ou les pays membres de l'Organisation des pays producteurs de pétrole (OPEP), traduisant l'accroissement des inégalités et des trajectoires de développement et rendant plus difficile encore une unité politique [Pirotte, 2007 ; Rogalski, 2004]. Ensuite, l'échec du courant dépendantiste, né en Amérique latine au sein de la CEPAL accentue l'essoufflement des Etats et des mouvements nationaux populistes du continent, achevés par l'arrivée au pouvoir des militaires et par la vague néolibérale [Pirotte, 2007]. Le tournant néolibéral intervient avant tout au Chili qui est à l'avant-garde (cf. *infra* 4.), puis en Europe avec l'arrivée de M. Thatcher¹⁵⁹ au pouvoir en Grande-Bretagne et de R. Reagan aux Etats-Unis avant de se diffuser à quasiment toutes les sociétés développées puis aux PED à travers les Plans d'ajustement structurel (PAS) et le

¹⁵⁹ Voir Clarke [2004] pour une analyse appliquée à la Grande Bretagne de ce qu'est le néolibéralisme et de ses implications sur le domaine public ; et Le Galès [2005] pour une analyse de son application en Grande Bretagne en termes d'instruments d'action publique, par exemple à travers « la loi d'airain de la gestion publique » – *Value for Money* – qui se fonde sur le principe suivant : « toute dépense, tout programme doit être jugé et engagé à l'aune du rapport coût/efficacité, sans autre critère de décision, ce qui requiert la production d'indicateurs, de mesures de performance, d'évaluation, de mise en concurrence » Le Galès [2005 :242]. On reconnaît là certains principes aujourd'hui encore à l'origine de nombre de réformes, dans nombre de secteurs.

Consensus de Washington [Baron et Peyroux, 2011 ; Prévost, 2010 ; Clarke, 2004 ; Berr et Combarrous, 2005]. C'est ce qui fait dire à Baron et Peyroux [2011 : 369] que « *les débats sur le développement sont [...] devenus indissociables de ceux sur le néolibéralisme* ».

La notion de néolibéralisme fait référence à un ensemble de politiques préconisant la réduction du poids de l'Etat (et des services publics)¹⁶⁰ et qui correspond bien pour Eymard-Duvernay *et al.* [2006] au passage de la théorie standard des marchés à la théorie standard étendue des contrats (cf. *supra* Chapitre 1, II.). Baron et Peyroux [2011] rappelle qu'il s'agit d'une notion critiquée du fait de son caractère flou et de la variabilité de ses acceptions selon les contextes géographiques et les écoles de pensées et qu'il faut alors confronter ces diverses acceptions pour pouvoir la préciser, notamment par rapport à la notion plus ancienne de libéralisme. Pour ces auteures, deux spécificités du néolibéralisme sont à relever. D'abord le contexte dans lequel ses principes sont pensés : ils sont formulés à la fin des années 1930 pour renouveler la pensée libérale après la crise de 1929, puis marginalisés lors des années de croissance post seconde guerre mondiale, pour ensuite regagner de l'influence à partir de la fin des années 1950 notamment grâce au travail de la société du Mont Pèlerin, opposée au keynésianisme [*Ibid.*, p. 374]. Une rupture similaire de celle des néoclassiques par rapport aux classiques se produit (cf. *supra* Chapitre 1, I.) puisque le courant néolibéral entame selon Foucault [2004, dans Baron et Peyroux, 2011 : 374], une rupture avec une certaine conception libérale qui voit le marché comme une construction historique, n'existant que parce qu'un cadre institutionnel le permet. C'est donc une vision apolitique de l'Etat qui est promue ici, ce dernier étant réduit à un rôle de garant d'une part du cadre réglementaire qui institue le marché, et d'autre part du bon fonctionnement des logiques concurrentielles du marché [Baron et Peyroux, 2011 ; Billaudot, 2004b] – ce qui rappelle la conception des tenants de la Nouvelle économie des ressources (cf. *supra* Chapitre 4, II., 2.3.). Clarke [2004 : 34] souligne dans le même sens que la dissolution du domaine public que provoque le néolibéralisme inclut également sa dépolitisation. Il en découle la seconde spécificité du néolibéralisme qui réside dans l'autonomisation de la sphère économique qui assure désormais toute seule la régulation économique et sociale [Baron et Peyroux, 2011]. Selon Billaudot [2004b], l'ordre économique néolibéral se suffit à lui-même puisque qu'il contient sa propre solution de coordination des activités économiques : le marché, qui, élevé au rang de principe supérieur,

¹⁶⁰ De même que « *mener une politique fiscale incitative à destination des entreprises et des revenus élevés pour stimuler l'offre ; renforcer le rôle des actionnaires pour stimuler les dirigeants d'entreprise ; « réhabiliter » le travail par des incitations en faisant en sorte que le travail paie ; diminuer les allocations, jugées désincitatives, pour réduire le chômage ; réorienter les politiques du marché du travail en privilégiant la stimulation de l'emploi dans le secteur marchand (par des allègements de charge)* » [Eymard-Duvernay *et al.*, 2006 : 18].

relève d'un ordre spontané porteur en lui-même de cohésion sociale. Dans ce cadre alors, nul besoin de politique.

Clarke [2004 : 30] fait particulièrement référence au pouvoir discursif des néolibéraux de l'école de Chicago – en marge des autres formes de pouvoir qui peuvent être déployées (militaire, économique, politique et culturel) – qui tente de subordonner, de disloquer ou de démobiliser les « modernités alternatives » partout où il les rencontre. Il décrit cela par la formule suivante : « *neo-liberalism tells stories about the world, the future and how they will develop – and tries to make them come true* » [Ibid.]. Cette analyse en termes de rapports de pouvoir et de construction narrative, certes radicale, rappelle l'analyse du cadre logique que développent Giovalucchi et Olivier de Sardan [2009] à l'aide des travaux en termes de « récit de politiques publiques », de « référentiels » et de « discours de légitimation » (cf. *supra* Chapitre 4, III., 1.2.). Hibou [1998b : 4-5] souligne également, à partir d'une analyse des documents officiels et de la littérature grise de la Banque mondiale, que « *c'est le discours, et non directement la théorie, qui modèle les politiques économiques* » et que ce discours offre, « *et tente parfois d'imposer, une certaine vision de la réalité économique (...) il voudrait faire adopter un langage dont on ne peut sous-estimer les effets (...). En posant les façons de percevoir, les catégories d'analyse, les questionnements et les manières de poser les problématiques générales, le discours exerce une influence en lui-même* ». Pour Clarke [2004 : 30], l'assise de la domination du néolibéralisme passe donc par un travail politique – ce qui va bien dans le sens de notre posture théorique (cf. *supra* Chapitre 3, III., 2. et 3.) – en formant des alliances et en démobilisant les possibilités alternatives. C'est dans une certaine mesure ce que fait la Banque mondiale [Hibou, 1998b].

Le discours porté par les institutions de Bretton Woods, hautement normatif, se construit alors pour Hibou [1998b] autour de trois principes, énoncés de façon plus ou moins implicites :

D'abord, (i) l'introduction de la norme de l'Etat minimum et notamment de la norme libre-échangiste, pour laquelle quatre procédés sont utilisés selon l'auteur : choix de certains modèles ; oubli de certaines instructions des modèles sélectionnés ; introduction de certaines hypothèses pour aboutir à une solution unique ; rejet (explicite ou non) de certaines théories¹⁶¹.

¹⁶¹ « L'introduction de la norme libérale est encore plus criante lorsque la Banque mondiale « passe aux travaux pratiques ». Le choix des indicateurs et des hypothèses nécessaires à leur calcul concret est particulièrement

Ensuite, (ii) la recherche de la simplicité à tout prix. Pour cela, six procédures sont utilisées : prendre les versions les plus simples des modèles théoriques mobilisés (même si des progrès ont été constatés) ; prendre certaines hypothèses et des normes implicites réductionnistes ; adjoindre des explications *ad hoc* pour trancher entre diverses solutions ; abuser de l'argument des effets pervers et latéraux pour décrédibiliser un principe ou une mesure non souhaité (par exemple le principe de protection des industries naissantes) ; introduire des arguments non théoriques dans le débat théorique (l'éloge de la simplicité) ; jouer sur les mots¹⁶² (les jeux de mots participent alors, en permettant des glissements dans le raisonnement, à la construction du discours simple).

Enfin, (iii) la volonté de circonscrire le politique pousse la Banque à mobiliser trois courants idéologiques : la nouvelle économie politique, ou école du *public choice* (avec surtout la théorie de la recherche de rentes) ; les théories néo-institutionnalistes (avec notamment les travaux d'Olson, de North, de Coase ; cf. *supra* Chapitre 1, I.), les développements sur la bonne gouvernance et sur la *capacity building* relevant de cette analyse ; et les théories de la « société civile », surtout pensées à partir de l'opposition entre Etat et marché, entre secteurs formel et informel (même si les travaux de terrain vont à l'encontre de cette idée). L'auteure souligne à propos de la libéralisation extérieure – dans la mesure où elle s'est concentrée sur cet aspect par souci d'efficacité dans la démonstration mais elle précise que son analyse peut être généralisée (dans le cas de la privatisation par exemple) – que les réformes ne constituent « *ni le fruit de l'application d'une certaine théorie économique (traditionnellement désignée comme la théorie néoclassique), ni celui d'une construction théorico-intellectuelle rigoureuse (...)* » mais sont au contraire le produit d'un discours construit sur des *a priori* et des hypothèses instrumentalisées [Hibou, 1998b : 16].

Le travail de déconstruction effectué lui permet de conclure que les réformes promues par la Banque mondiale traduisent une norme (le moins d'Etat, le libre-échange), une obsession (la recherche de la simplicité même au prix d'une contradiction avec la réalité ou avec les principes de base de politique économique), un refus (le politique) et un mode de pensée (le dualisme). Il s'agit donc bien d'un « catéchisme économique » – le rapprochement avec la colonisation dit-elle peut alors paraître pertinent [*Ibid.*, p.17] – qui expliquerait le laxisme de cette institution, notamment lorsque ses propres conditionnalités ne sont pas

révélateur de la pratique de partialité cachée par de la technicité et de la fausse scientificité » [Hibou, 1998b : 9]. Voir également Berr et Combarnous [2005].

¹⁶² Voir Hibou [1998b : 12] pour des exemples.

respectées. La Banque mondiale a néanmoins opéré des changements et des évolutions même si nous verrons *infra* qu'ils restent rhétoriques.

A partir des années 1980 donc, les questionnements quant aux stratégies de développement à adopter et aux théories de la domination tombent quasiment dans l'oubli et l'accent est mis, sur un équilibre strict de la balance des paiements [Lafaye de Micheaux et Ould Ahmed, 2007], sur des analyses conjoncturelles donc, plutôt que sur les questions structurelles comme c'était le cas jusqu'alors [Baron, 2006b]. En effet, le début de la décennie voit l'effondrement du prix des matières premières et conséquemment des recettes d'exportation des PED ce qui a pour effet de renchérir leur dette qui, non seulement est libellée en dollars, mais a en plus été contractée à taux variable ; les Etats en développement doivent donc faire face à de lourdes échéances financières [Brunel, 2012]. En 1982, le Mexique, qui représentait pourtant un pays stable, se déclare en cessation de paiement, suivi par la plupart des pays du Tiers monde : c'est la crise de la dette. Les financements s'orientent désormais vers les émergents d'Asie. Les Institutions financières internationales (IFI) interviennent alors par le biais des PAS avec la volonté de rétablir les grands équilibres financiers : « *A court terme en comprimant la demande interne (opérations « vérité des prix », fin des subventions agricoles, urbaines, etc.), c'est l'action du FMI. A moyen terme en restructurant le secteur productif, avec la disparition ou la privatisation des entreprises publiques, c'est l'action de la Banque mondiale* » [Brunel, 2012 : 14]. Les recettes tirées de l'exportation des ressources naturelles servent alors effectivement au remboursement des créanciers étrangers plutôt qu'au développement économique interne¹⁶³ [Berr, 2007].

Par ailleurs, l'obtention de nouveaux financements passe alors désormais pour les PED, par les exigences des IFI (Banque mondiale, FMI, et plus tard OMC) : c'est le Consensus de Washington. Présenté par ces institutions comme le cadre théorique sous-jacent aux PAS et aux politiques de développement menées d'abord en Amérique Latine puis généralisable à l'ensemble des PED [Baron, 2006b], le Consensus de Washington [Williamson, 1990] engage plus franchement encore le tournant néolibéral avec un ensemble de mesures fondée sur l'idée d'une meilleure efficacité du marché en termes de régulation (stricte discipline budgétaire et monétaire, réformes fiscales, déréglementation des marchés,

¹⁶³ Ce qui fait dire à la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED) que « *cette approche de la question de la dette manque singulièrement de perspicacité (...). Elle oblige, en effet, des pays relativement pauvres à accepter de devenir plus pauvres encore, tout en exportant des volumes croissants de ressources rares* » [CMED, 1987 : Introduction]. Berr [2007] assimile cette approche à la loi du plus fort appliquée au Traité de Versailles, et la situation des pays endettés à celle de l'Allemagne de la Première Guerre mondiale ; les mesures prises allant, hier comme aujourd'hui, à l'encontre de l'intérêt général de moyen et long terme.

des biens et des capitaux, processus de privatisation des économies, renforcement des droits de propriété, etc.). Le retrait des Etats, l'importance des institutions internationales dans la conduite des politiques de développement fait que la régulation s'opère désormais au niveau mondial par le biais d'institutions qui interviennent directement au niveau du développement local [Baron, 2006b].

Les années 1980 voient également une autre nouveauté puisqu'apparaissent les prémices d'un intérêt nouveau pour des forces sociales autres que l'Etat et les entreprises, qui ne prendra toutefois toute son ampleur que lors de la décennie suivante. L'apparition des ONG sur la scène internationale – qui va donc prendre toute son importance dans les années 1990 – découle de deux nouveaux « concepts » de cette « décennie financière » : celui de bonne gouvernance – « *nouvel avatar du développement néo-libéral* » – et de société civile [Pirotte, 2007 : 70]. On adjoindra alors à l'ajustement économique un ajustement politique, il s'agira « *à la fois de décentraliser le processus décisionnel et de valoriser et légitimer l'intervention de nouveaux acteurs sociaux issus de la sphère privée, non gouvernementale, dans la gestion économique et sociale du développement* » [Ibid].

3. « Bonne Gouvernance » et « post-ajustement »

La fin des années 1980 voit s'effondrer l'empire soviétique, ce qui entraîne un bouleversement de l'équilibre mondial et des relations internationales. La chute de la seule alternative au capitalisme rend le monde unipolaire ; les Etats-Unis sont désormais la seule grande puissance et la doctrine néolibérale du consensus de Washington s'impose [Brunel, 2012]. La perméabilité croissante des frontières, les nouvelles technologies d'information et de communication ainsi que la multiplication des acteurs en marge des Etats oblige à reconsidérer l'action classique du gouvernement et à évoluer vers une conception en termes de gouvernementalité de l'action publique (cf. *supra* Chapitre 4, III.).

On constate alors dans ce contexte unipolaire une généralisation de la mondialisation libérale et un processus d'affaiblissement des Etats-nation. En conséquence des PAS, les Etats du Sud ont été « démantelés » et sont confrontés – en plus de lourds coûts sociaux – à des bouleversements internes qui réduisent leurs marges de manœuvre [Berr et Combarnous, 2005 ; Brunel, 2012]. Un affaiblissement des Etats peut effectivement se constater : l'ouverture brutale des économies a détruit les industries naissantes et fragiles des PED rendant la pression des contraintes économiques internationales plus prégnante. En outre, les PAS ont en général réduit leurs capacités régulatrices en matière économique autant que dans certaines de leurs fonctions régaliennes fondamentales, et la délégation des fonctions

régulatrices à des intermédiaires privés est de plus en plus fréquente. Au libéralisme économique, le Consensus de Washington a en effet ajouté un libéralisme politique, quoiqu'il garde encore ici le statut d'objectif à atteindre et non pas de moyen obligé. Le libéralisme politique, fondé sur les travaux critiques de Rawls et de Sen envers la tradition welfariste et utilitariste (cf. *supra* Chapitre 1, I., 1.1.) – avec les distances que l'on sait entre les modèles théoriques invoqués et les politiques préconisées – introduit un idéal démocratique et la justice sociale en complément de la liberté [Hugon, 2010]. Dans cette acception, trois grands principes universels existent – économie de marché, ouverture économique et discipline macroéconomique – qui peuvent être atteint par les dix principales composantes de la bonne politique énoncées par John Williamson [1990] [Hugon, 2010].

Pour autant, au-delà de ce libéralisme politique, Hibou [1998a] préfère parler de « privatisation » des Etats plutôt que de leur retrait et soutient que l'Etat résiste et continue de se former à travers la renégociation permanente des relations entre sphères publique et privée. L'Etat se redéploie et, en réponse aux transformations nationales et internationales, modifie ses modes de gouvernement [*Ibid.*] (cf. *supra* Chapitre 4, III., 2.). Le processus de privatisation des Etats – qui traduit en même temps la diffusion du recours aux intermédiaires privés et le redéploiement de l'Etat – est alors devenue la forme dominante de gouvernementalité [Hibou, 1998a]. Si l'on admet ce processus de privatisation des Etats, il faut alors comprendre la privatisation des entreprises publiques (transfert de propriété, nouvelles modalités de gestion et modification des relations entre dirigeants et employés¹⁶⁴, priorité aux critères d'efficacité et de rentabilité, etc.) dans un contexte plus général ; non pas uniquement comme une application des recommandations du consensus de Washington mais également comme une réorientation politique de la part de Etats en développement. Elle constitue le résultat – ponctuel bien que constant depuis – d'une renégociation permanente entre acteurs dominants, publics ou privés et révèle finalement – au-delà des discours théoriques – l'emprise persistante du politique et des relations de pouvoir en général [*Ibid.*].

¹⁶⁴ Mesures provenant du Nouveau management public (NMP). Les différences entre management et administration en termes de gestion publique – où les questions de l'*accountability* c'est-à-dire de responsabilité et de réactivité envers les responsables politiques ou envers le public étaient centrales – sont subtiles mais existent. La mobilisation croissante d'idées importées du secteur privé dans la gestion publique, conséquente à l'adoption des réformes du NMP, rend les notions de responsabilité et de réactivité moins importantes et met l'accent sur l'aspect managérial au détriment de l'aspect politique [Peters, 2014]. Le NMP recommande le recours au secteur privé pour la distribution des services publics (*via* des organismes à but lucratif et non lucratif) donnant lieu à un recours croissant à la contractualisation, aux partenariats public-privé et autres instruments visant une plus grande implication du privé dans la distribution des services publics [*Ibid.*, p. 401]. Au sein des versions participatives du NMP est promue une plus grande participation des usagers et des employés dans la définition des priorités politiques et dans l'évaluation des performances des organisations publiques ; cet *empowerment* est alors une contribution significative du NMP, lorsqu'elle est appliquée [Peters, 2014]. Cette évaluation se fait à partir d'indicateurs de performance (objectifs et subjectifs) et non plus de critères procéduraux.

Dans ce contexte alors, la privatisation est la forme dominante de la négociation et de la formalisation des relations de pouvoir et c'est en ce sens qu'elle peut être considéré comme un nouvel interventionnisme étatique : « *elle n'empêche pas une très grande maîtrise sur la société et, parfois, une capacité de consolidation du pouvoir central* » [Ibid., p. 163]. Le recours systématique à des acteurs privés étrangers ne doit alors pas être interprété comme une nouvelle forme de colonisation (recolonisation) mais constitue pour l'auteure une nouvelle forme de gestion – réappropriée – de l'ouverture vers l'extérieur. En effet, ce recours contribue à entretenir les réseaux de pouvoir [Hibou, 1998a] sur le plan intérieur comme extérieur – ce qui paraît bien renvoyer à la catégorie des « puissants » chez Berr [2006], qui regroupe les élites politiques du Nord et du Sud, les élites économiques représentant notamment les intérêts des grands firmes multinationales, et les grands médias. Le recours aux acteurs privés étrangers permet également selon Hibou [1998a] de compenser la perte de légitimité politique sur le plan intérieur, en créant des marges de manœuvres supplémentaires pour les équipes dirigeantes par rapport à leurs concurrents potentiels et par rapport à la population.

Face aux échecs des politiques d'ajustement et aux critiques qui lui sont adressées, les institutions internationales mettent l'accent sur les institutions avec la publication par la Banque mondiale du rapport *Governance and Development* en 1992 qui instaure le concept de « bonne gouvernance », repris par la plupart des institutions internationales (ONU, FMI, OCDE, etc.). Ce concept – qui vient à l'origine du monde de l'entreprise [Baron, 2003], désormais financiarisé et soumis à la logique actionnariale plutôt que gestionnaire [Galbraith, 1983, 1987] – renouvelle la question des liens entre Etat, marché et société civile mais en accordant, contrairement à l'acception du terme que nous adoptons (cf. *supra* Chapitre 4, III., 2.), la primauté au marché [Baron, 2003]. Définie largement par la BM comme « *la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays* » [WB, 1992], elle est présentée comme la solution aux problèmes pratiques rencontrée par la Banque et qui sont dus à « *la qualité de l'action gouvernementale* » [Ibid.]. Est également mentionné dès l'introduction, que l'échec à impliquer les bénéficiaires et autres parties concernées dans la conception et la mise en œuvre des projets, peut éroder substantiellement leur soutenabilité [Ibid.] ; on voit ici, à travers l'introduction de la participation des bénéficiaires et du concept de soutenabilité, l'influence du rapport Brundtland paru quelques années plus tôt (cf. *infra* III., 1.). Ensuite est souligné le fait que la bonne gouvernance est centrale pour créer et maintenir un environnement qui promeuve un développement solide et équitable et qu'elle est un complément essentiel à des politiques économiques saines

(transparence et absence de corruption) [WB, 1992]. Les Etats jouent alors un rôle clé dans la fourniture des biens publics que sont les règles qui font fonctionner les marchés – et notamment la création et le respect des droits de propriété – et la correction de leurs défaillances [*Ibid.*]. Ainsi, ce n'est plus seulement la sphère économique qui est directement et explicitement visée mais également la sphère politique (état de droit, participation d'une pluralité d'acteurs, transparence, lutte contre la corruption), la sphère sociale (prise en compte de la justice sociale, de l'équité, etc.) et la sphère environnementale dans le but désormais de lutter contre la pauvreté [Baron, 2006b].

Les racines théoriques d'une telle conception relèvent bien de la nouvelle économique institutionnelle (NEI) que nous avons présenté et dont nous avons montré les limites *supra* : l'Etat et les institutions sont réintroduits tout en respectant le cadre – néanmoins élargi – de l'analyse néoclassique (cf. *supra* Chapitre 1, II.). En pratique, la « bonne » gouvernance se définit par la libéralisation, la déréglementation et la valorisation du local dans une perspective de décentralisation des pouvoirs [Froger, 2010] ; c'est une approche normative où les structures de gouvernance les plus efficaces sont définies *ex ante* [Baron, 2003]. Les conditionnalités des prêts qui reposaient précédemment sur la lutte contre les déséquilibres budgétaires sont maintenant étendues hors de la sphère économique pour concerner des domaines au centre de la notion de bonne gouvernance : le respect de l'environnement, la lutte contre la corruption, la prise en compte de la société civile et des questions sociales [Froger et Andriamahefazafy, 2003 ; Baron, 2003, 2006b ; Angéon et Houédété, 2005 ; Boidin, 2011 ; Pirotte, 2007]. Figuière [2006 : §51] note alors que, « *pour la seconde fois en un peu plus d'un siècle, les pays du Nord définissent, en définitive, les termes du « bon développement » sur la base de principes qu'ils n'ont pas eux-mêmes pratiqués lors de leur propre développement* ». Pour autant et malgré ces nouveaux principes, les formes du discours changent mais les « faits missionnaires » sont les mêmes [Hibou, 1998b :34]. En outre, la bonne gouvernance, ainsi conçue comme un ensemble de mécanismes autorégulateurs, d'incitations et de signaux, évacue toute perspective politique et vide la notion de pouvoir de tout contenu [Hibou, 1998b ; Baron, 2003 ; Palier et Prévost, 2007]. Elle est finalement « le nouvel avatar du développement néolibéral » [Pirotte, 2007].

Dans la deuxième moitié de la décennie, de nombreuses critiques émergent de la société civile¹⁶⁵, des pouvoirs publics des pays africains, latino-américains et asiatiques, de même que de certaines organisations internationales comme le PNUD ou la CNUCED à

¹⁶⁵ On se reportera notamment à Pirotte [2007, 2010], Baron [2007a] et Treillet [2005] pour une critique de ce concept polysémique.

propos du consensus de Washington (traitement du problème de la dette, conséquences sociales de l'ajustement (montée de la pauvreté et des inégalités), réponse aux crises financières que connaissent certains émergents) [Boidin, 2011 ; Hugon, 2010 ; Baron, 2005, 2007a ; Berr et Combarnous, 2005]. Dans un contexte où l'aide au développement, n'ayant plus d'utilité stratégique, s'effondre et se transforme de plus en plus en aide humanitaire d'urgence [Caron, 2009 ; Brunel, 2012], les ONG s'affirment sur la scène internationale. Les critiques portées aux politiques de développement menées depuis les années 1980, présentes depuis longtemps sur le terrain mais qui n'étaient pas relayées jusqu'alors [Baron, 2007a], sont portées par un large ensemble d'acteurs (associations, politiques, syndicats, mouvements sociaux et d'universitaires). Les bouleversements des années 1990 font naître la volonté de donner plus de force et de visibilité à la pluralité des initiatives locales pour une diffusion à l'échelle internationale [*Ibid.*]. Les ONG sont désormais capables de fédérer leurs actions à un niveau sans précédent grâce à l'opinion publique internationale et au développement de nouveaux moyens de communication [Brunel, 2012]. Elles bénéficient, aux côtés de l'ONU, de moyens considérables – les budgets publics étant désormais alloués à l'aide humanitaire – et interviennent dans de nombreuses situations de conflits et de crises humanitaires [*Ibid.*]. Les ONG, de par leur appartenance proclamée à la société civile mondiale, permettent en outre de transcender les anciens clivages Nord-Sud et Est-Ouest ; elles plaident ainsi pour la définition de réponses communes pour solutionner des problèmes désormais communs : « *Ce n'est plus le tiers-mondisme étatique et institutionnel des années 1950 qui accuse l'Occident, mais un altermondialisme militant, d'autant plus puissant qu'il développe une culture mondiale de la contestation* » [Brunel, 2012 : 16, l'auteure souligne].

Les critiques viennent alors aussi bien des ONG que d'instances de l'ONU. Alors économiste reconnu de la Banque mondiale, Joseph Stiglitz n'hésite pas à médiatiser cette rupture en critiquant la politique menée par le FMI [Baron, 2005]. Ces critiques poussent les institutions de Bretton Woods à adopter une réorientation de leur approche en direction de la lutte contre la pauvreté. Un nouveau discours se développe alors en prenant ces critiques en compte avec la volonté d'intégrer un volet social ; il est énoncé dans le cadre d'un « nouveau consensus de Washington » qui promeut désormais un « ajustement à visage humain » [Baron, 2005]. C'est ainsi que sont lancés, à la fin des années 1990, les Documents stratégiques pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE), la lutte contre la pauvreté devient ainsi le centre des politiques de développement, celle-ci étant reconnue comme multidimensionnelle [Prévost, 2004 ; Baron, 2006b]. C'est bien l'émergence d'une pensée « post-consensus de Washington », une pensée post-

ajustement [Hugon, 2010 ; Boidin, 2011]. L'adoption des Objectifs du millénaire en 2000 confirme également le tournant de l'économie du développement dominante vers la prise en compte des problématiques institutionnelles qui se cristallisent dans la notion de bonne gouvernance – notion qui rappelons-le n'est pas neutre puisqu'elle sous-tend la doctrine de la Banque mondiale énoncée en 1992 [Prévost, 2004 ; Baron, 2005, 2007a ; Lafaye de Micheaux et Ould-Ahmed, 2007]. Le marché reste en effet au centre de la conditionnalité et la dimension politique est exclue non seulement du fait des présupposés théoriques adoptés, mais également du fait qu'il n'y ait plus de choix entre divers modèles [Baron, 2006b]. Nous sommes passés, en matière de théories et de politiques de développement, d'une pluralité de référentiels dans la période pré-1980 à une hégémonie de la convention néolibérale, rendue possible par la dé-crédibilisation des modèles alternatifs.

Le champ lexical des discours officiels internationaux est nouveau et spécifique : *bonne gouvernance* bien sûr mais également *droits de l'Homme, société civile, démocratie, équité, développement social, empowerment*, etc. [Cartier-Bresson *et al.*, 2009]. Les notions de droits et de libertés occupent une place primordiale, dans la lignée de la conception d'Amartya Sen, puisque c'est leur absence qui définit la pauvreté et freine le développement [Prévost, 2004]. Trois principes sont soulignés par Baron [2006b] comme significatifs de ce revirement de discours.

D'abord, la recherche par ces institutions internationales de la transparence et de la diffusion de l'information (i). La transparence constitue en effet un critère fondamental pour que la bonne gouvernance promue soit acceptée et pour que fonctionnent correctement les règles de la concurrence. Dans la même perspective théorique, l'intervention de l'Etat ne peut être efficace que dans le cadre de règles précises : la transparence et l'absence de corruption, ce dernier point permettant l'introduction de critères « éthiques » dans les politiques de développement recommandées [Ibid., p. 118].

Ensuite, la valorisation de la participation de la société civile avec le recours au concept d'*empowerment* (ii). Le premier point s'inscrit dans l'évolution d'un mode de gouvernement hiérarchique à des modes de coordination diversifiés qui (cf. *supra* Chapitre 4, III., 2.), dans la conception de ces institutions, doivent reposer sur la recherche de consensus face aux situations conflictuelles [Baron, 2003, 2006b]. La participation de la société civile – terme polysémique et regroupant ici les citoyens, les communautés, les associations, les ONG, etc. [voir Trottier, 2005 ; Pirotte 2007, 2010] – est présentée comme absolument nécessaire dans l'élaboration et la conduite des politiques de lutte contre la pauvreté [Baron, 2006b]. Le

second point est « *au cœur de la rhétorique de la Banque Mondiale [et] insiste sur la volonté de donner à l'ensemble des acteurs le pouvoir de « gouverner », dans le sens d'influer sur les politiques et d'intervenir dans les processus de décision* » [Baron, 2006b : 118] (voir *supra* Chapitre 4, II., 3.3. sur les instruments négociés de l'action publique). Ceci suppose alors deux choses : que les Etats s'approprient la définition et la mise en œuvre des politiques de développement, parfois conçues à l'échelle globale, et qu'ils délèguent des compétences au niveau local dans un contexte de décentralisation [*Ibid.*]. Le recours à la dimension participative, « *présentée comme un élément clé du processus de démocratisation* » dans les PED, marque alors un profond changement dans le discours de ces institutions qui intègrent désormais explicitement la dimension politique [*Ibid.*, p. 119]. Les outils pratiques proposés dans le cadre de ce nouveau discours relèvent néanmoins toujours de la sphère économique comme le montre le point suivant.

Enfin, la mise en place de nouvelles formes de partenariat entre le public et le privé (iii). C'est la modalité concrète qui est valorisée dans de nombreux domaines pour appliquer la participation – principe de bonne gouvernance – et qui se situe donc sur le plan économique. Le partenariat entre acteurs publics (Etats, collectivités locales, etc.), acteurs privés du monde de l'entreprise (entreprises nationales ou transnationales) et de la société civile au sens large (associations, organisations informelles, groupements d'intérêt économique, etc.) est ainsi préconisé dans un contexte de multiplicité d'acteurs et d'échelles d'intervention (cf. *supra* Chapitre 4, III., 2.) [Baron, 2006b]. Cette acception dans laquelle la distinction sémantique entre partenariat et participation n'est que très rarement levée entretient selon Baron [2006b] une confusion implicite. La participation – lorsqu'elle est effective – renvoie à l'attribution de pouvoir à des acteurs qui étaient auparavant marginalisés dans la prise de décision tandis que le partenariat est entendu par la Banque mondiale comme un dialogue et une concertation des acteurs en présence passant alors par un arrangement contractuel liant les parties [*Ibid.*]. Or, la conclusion de ce contrat est forcément l'objet d'enjeux de pouvoir, entre les différentes parties aux intérêts divergents, et suppose alors un compromis socio-politique [Hugon, 2005 ; Baron, 2006b] qui a peu de chances alors de se conclure en faveur des acteurs marginalisés. Par ailleurs, la définition très large qui est faite du « privé » a de quoi entretenir cette confusion dans la mesure où les logiques d'actions de ces acteurs très diversifiés renvoient à des formes de rationalités différentes qu'il faut éclaircir et spécifier [Baron, 2006b]. En outre, la définition « classique » du PPP renvoie à une acceptation plus stricte du privé qui se rapporte d'une façon générale à l'utilisation des ressources et de l'expertise d'une entreprise privée dans le domaine public [*Ibid.*]. Cette

volonté de mettre en avant ces partenariats révèle néanmoins le souci de renouvellement théorique et la quête de neutralité de la Banque mondiale suite aux critiques portant sur la dimension normative de ses discours [*Ibid.*].

Dans le but de légitimer leurs pratiques, les institutions internationales ont alors renforcé leurs analyses théoriques et reformulé leur discours scientifique qui met dès lors en particulier l'accent sur les institutions et la redéfinition du concept de pauvreté, concepts et problématiques relevant plutôt jusque-là d'approches hétérodoxes [Prévost, 2004 ; Baron, 2006b ; Cartier-Bresson *et al.*, 2009]. La conception des règles de coordination ou institutions qu'adoptent les organisations internationales reste néanmoins dans le cadre néo-institutionnel en retenant une définition stratégique des règles : comme solution dans le cas de défaillances à la coordination (théorie des jeux, cf. *supra* Chapitre 1, II., 2.) ; comme mode de coordination alternatif au marché dans le cas où le recours à celui-ci présente des coûts de transaction trop élevés (théorie des coûts de transaction de Williamson, cf. *supra* Chapitre 1, I., 1.2. et II., 1. ; ou théorie des droits de propriété inspirée de Coase, cf. *supra* Chapitre 4, II., 2.) ; ou enfin comme « règle du jeu » [Baron, 2006b].

Par ailleurs, même si les nouvelles propositions ne relèvent plus d'une intervention directe auprès des autorités nationales mais doivent reposer sur des programmes conçus par celles-ci, l'obtention de fonds est conditionnée par les résultats et objectifs affichés dans ces programmes et par la mise en place, par les pays aidés eux-mêmes, des « bonnes institutions » [Lafaye de Micheaux et Ould-Ahmed, 2007]. La conditionnalité s'exprime désormais en termes de construction institutionnelle [*Ibid.*]. Il s'agit donc là encore plus d'un changement de forme que de fond [Hibou, 1998b ; Cartier-Bresson, 2010, 2011]. D'ailleurs, même si les pays s'engagent à augmenter les programmes d'aide publique au développement lors du consensus de Monterrey en 2002, les conditions d'allocation relèvent encore plus de l'ordre stratégique et géopolitique que de la lutte contre la pauvreté (sécurisation des approvisionnements énergétiques, neutralisation des « Etats voyous », endiguement du conflit au Proche-Orient, etc.) [Brunel, 2012]. De même, la Banque mondiale reconnaît le besoin de « démocratiser l'économie du développement », notant qu'une économie globale et multipolaire requiert un savoir multipolaire (*multipolar knowledge*) [Haddad, 2012] ; mais cela reste difficile en pratique [Leff, 2003 ; Escobar, 2005]. Les savoirs développés en Occident peinent à être vus comme un type de savoir local comme un autre, même si l'on constate que des innovations en matière de politiques publiques émergent de partout pour être adoptées dans cet Occident [Haddad, 2012].

Le développement soutenable, présenté lui aussi comme un changement de paradigme, renvoie également à la question de la gouvernance et des institutions ainsi qu'à la logique d'un changement de registre de l'action de l'Etat devant prendre en compte les particularités territoriales dans la gestion intégrée de l'environnement.

4. Une illustration par le cas du Chili, à l'avant-garde des réformes économiques et institutionnelles

Le cas du Chili est tout à fait utile pour illustrer cette évolution dans la mesure où il suit globalement le même chemin que les autres pays latino-américains jusqu'au coup d'Etat du 11 septembre 1973 qui le place alors à l'avant-garde du tournant néolibéral. Le Chili, « jaguar de l'Amérique latine » et « très bon élève » aux yeux des institutions internationales, va mettre en œuvre ces réformes de la manière la plus pure qui soit, dépassant ainsi jusqu'aux pays les plus engagés en la matière.

La pensée économique libérale est ancrée au Chili depuis la seconde moitié du XIX^e siècle, en tant que doctrine et en tant que coutume. Néanmoins le libéralisme économique de cette période était davantage une pratique commerciale qu'un programme politique ou idéologique [Gárate Chateau, 2010]. Cette tendance perdure jusqu'aux crises que représentent la Première Guerre mondiale et la Grande Dépression qui marquent alors le repli libéral et une prédominance d'un nationalisme économique passant par un modèle assimilable à celui d'industrialisation par substitution des importations (ISI), dans le sillage de la théorie structuraliste de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (*Comisión Económica para América Latina*, CEPAL) [Gárate Chateau, 2010 ; Valdés, 1989]. L'influence de la CEPAL a bien été déterminante dans la définition des théories du développement au Chili notamment par le biais d'économistes tels qu'Aníbal Pinto Santa Cruz et Jorge Ahumada [*Ibid.*]. Les réformes structurelles sur le plan productif et fiscal et sur le plan de la propriété foncière que supposent les stratégies d'ISI se mirent en place de manière graduelle et limitée jusque dans les années 1960 puis furent réellement favorisées par la mise en place de la réforme agraire en 1967 et de mesure favorisant l'attribution à l'Etat de nouveaux pouvoirs en matière économique [*Ibid.*]. La réforme agraire, avec pour slogan « la terre pour celui qui la travaille », visait une redistribution de la terre et la mise en place d'une syndicalisation paysanne mettant fin ainsi, au vieil ordre « latifundiste » qui prévalait depuis quatre siècles et qui, sur la base d'une propriété foncière concentrée, privilégiait une agriculture extensive [Hernández Astudillo, 2006 ; Gárate Chateau, 2010].

L'Etat joue donc au cours de cette période et jusque dans les années 1970 un rôle majeur, même si commence sur la période un processus de transfert idéologique et de lente libéralisation de l'économie, notamment à partir du milieu des années 1950 dans un contexte de Guerre Froide où le capitalisme semble petit à petit incarner la solution incontournable. Il manque alors à ces positions naissantes une référence théorique pour concurrencer la CEPAL, référence qui va être trouvée au sein de l'Ecole d'économie de l'Université de Chicago, sorte de bastion de résistance face au raz-de-marée keynésien, et à travers la figure de Milton Friedman [Gárate Chateau, 2010 ; Ríos Núñez, 2004 ; Valdés, 1989]. L'école de Chicago combine la théorie néoclassique, la théorie monétariste, et une approche économique de la politique (*public choice*), cette dernière faisant l'objet d'une longue tradition de défiance et de mépris vis-à-vis de l'interventionnisme étatique [*Ibid.*]. Le sous-développement du Chili est dû selon les tenants de cette école à des mauvaises décisions économiques, autrement dit au contrôle gouvernemental sur le marché qui le rend dysfonctionnel et partant, au faible développement [*Ibid.*]. Or, un accord de coopération est signé entre l'Université de Chicago et l'Université Catholique du Chili – comprenant l'échange de professeurs et un système de bourse permettant aux étudiants chiliens de se former à Chicago – qui va donner lieu à un véritable « transfert idéologique » vers le « laboratoire chilien », opéré notamment par le produit de cette coopération, les *Chicago Boys* [Gárate Chateau, 2010 ; Ríos Núñez, 2004 ; Valdés, 1989]. Les idées de ceux-ci seront relayées par le journal conservateur chilien le plus influent (*El Mercurio*) et plus tard par Pinochet [*Ibid.*].

C'est néanmoins la coalition de gauche, l'Unité Populaire (UP), qui arrive au pouvoir en 1970 sur le projet socialiste dirigé par Salvador Allende matérialisant ainsi la menace socialiste pour l'opposition conservatrice qui s'est formée au cours de la décennie précédente. Le débat politique intérieur devient manichéen, à l'image du contexte international (communisme vs. capitalisme) et contribue à générer une ambiance de révolution sociale, radicalisant chacun des deux camps et augmentant la probabilité d'une issue violente requérant l'intervention des forces armées [Gárate Chateau, 2010 ; Valdés, 1989 ; Lipietz, 2006]. Cette radicalisation mène les forces d'opposition à s'allier et à conclure ensemble que le « remède » à la situation économique et politique chilienne doit être extrême. Gárate Chateau [2010 : 161] identifie ce moment comme d'une importance capitale pour deux raisons : « *d'une part (...), il apparaît [alors] clairement que les forces d'opposition étaient favorables à une sortie de crise par la force en envisageant la possibilité d'un coup d'État ; d'autre part, ces dernières assumaient l'idée selon laquelle le modèle qui allait survenir en remplacement de celui en vigueur ne pouvait s'apparenter au système d'État de compromis –*

considéré comme cause de la crise – et devait être absolument et radicalement différent ». Cette radicalisation idéologique provoque une réévaluation des discours rendant acceptables les idées hier jugées extrêmes, comme ce fut le cas par exemple des recommandations des économistes monétaristes qui paraissent alors en accord avec les opposants à l'UP [Gárate Chateau, 2010].

Les premiers résultats économiques de l'UP sont pourtant positifs (hausse de la croissance, baisse du chômage, hausse des salaires), contrairement aux anticipations de ses opposants même si des signes inquiétants apparaissent dès la deuxième année, de par les déséquilibres économiques découlant des politiques économiques (augmentation du déficit fiscal et commercial qui est de 21% du PIB en 1973, chute des réserves financières internationales, chute de l'investissement, hausse de l'inflation (jusqu'à 600% en 1973)) [Ibid.]. Pendant ce temps, un groupe de *Chicago Boys* – qui s'était donné pour objectif depuis les débuts de l'UP « *d'explorer d'autres voies clandestines et conspiratrices* » [Ibid., p. 162] – prépare un programme de gouvernement (dont la plupart ignoraient l'usage final qui lui était destiné) avec l'intention de le mettre en place en 1973, en suivant la stratégie suivante : remporter les élections parlementaires et ainsi faire sortir Allende de façon constitutionnelle [Ibid., p. 164]. Mais malgré les circonstances économiques difficiles, l'UP obtient la majorité parlementaire forçant l'opposition à négocier avec le gouvernement – ce qu'elle n'était pas disposée à faire – ou à envisager une sortie « par la force » grâce à un financement extérieur qui ne manquait pas en contexte de Guerre Froide [Ibid.]. Une fois mené à bien le coup d'Etat militaire, le programme de gouvernement – qui s'approche considérablement de l'orthodoxie monétariste après trente-cinq ans de domination keynésienne et structuraliste – est remis aux commandants en chef de la junte militaire dès le 12 septembre 1973 [Ibid., p. 165].

La transformation économique radicale qui en résulte constitue finalement le principal héritage du régime militaire, qui arrive au pouvoir le 11 septembre 1973 dans les conditions que l'on sait. C'est un véritable projet socio-économique qui est mis en place par la junte militaire et par le général A. Pinochet qui devient président de la République en 1974 – même si dans les premières années, l'absence de projet économique chez les militaires et la présence de dissensions internes sur le modèle économique à appliquer (notamment du fait de la tradition nationale-développementaliste de ce corps), freine sa mise en place [Gárate Chateau, 2010 ; Ríos Núñez, 2004 ; Valdés, 1989]. Cette opposition voit comme on le sait le triomphe du modèle néolibéral et mène à la disparition du modèle d'Etat de compromis, du modèle d'ISI et de la réforme agraire, au profit du « traitement de choc » (1975-1982) qui remet

l'accent sur l'exportation et les vieilles spécialisations internationales [Gárate Chateau, 2010 ; Ríos Núñez, 2004 ; Hernández Astudillo, 2006 ; Valdés, 1989 ; Lipietz, 2006]. Ce dernier porte une signification idéologique : plus qu'une simple application des recettes monétaristes, il représente le triomphe politique d'un projet économique de long terme défendu par les plus radicaux des néolibéraux [Gárate Chateau, 2010]. Celui-ci s'appuie notamment sur trois politiques orthodoxes fondamentales – la politique anti-inflationniste, la réforme du système financier (libéralisation) et l'ouverture commerciale inconditionnelle (*indiscriminada*) vers l'extérieur – ainsi que sur un processus de privatisation des entreprises d'Etat et sur de profondes réformes sociales (marché du travail, système de retraite, réforme de la santé et de l'éducation) [*Ibid.*]. Les mesures économiques finissent par porter leurs fruits – quoique l'origine de ces résultats fasse l'objet de débats –, c'est le « miracle » économique chilien, érigé en modèle par les IFI en pleine période de Guerre Froide (baisse du taux d'inflation jusqu'à moins de 10% en 1981, taux moyen annuel de croissance de presque 8% entre 1976 et 1981, triplement des exportations entre 1973 et 1980, très forte augmentation des réserves internationales de la Banque Centrale notamment grâce aux crédits externes à taux très bas, un déficit public qui devient excédent public [*Ibid.*]).

Pour rendre ce miracle possible, un cadre institutionnel strict était nécessaire, passant également par la limitation du fonctionnement démocratique. Les idéologues du régime militaire considèrent nécessaire « *d'imaginer un modèle constitutionnel assurant à la fois, du moins en théorie, la valeur du suffrage universel et la prédominance de la majorité, tout en permettant de transformer la démocratie en un mécanisme purement instrumental au service d'un pouvoir extrêmement hiérarchisé* » [Gárate Chateau, 2010 : 217]. Il devenait ainsi possible de contrôler la politique – en transformant les partis politique en de simples courants d'opinion qui alterneraient à la tête de l'Etat – et partant de miner à la source toute tentative de changement radical tant sur le plan économique que politique [Valdés, 1989 ; Gárate Chateau, 2010]. Par ailleurs, la réduction de l'Etat à sa plus simple expression s'avère aussi une nécessité pour éviter les « discriminations économiques » propres au fonctionnement démocratique d'un Etat fort [*Ibid.*]. La démocratie est conçue, conformément à l'école du *public choice*, comme un jeu économique entre des individus rationnels qui négocient sur le marché politique. Dans cette conception, l'Etat fort représente une opportunité trop importante pour des factions clientélistes et démagogiques cherchant à favoriser leurs propres intérêts au détriment du pays. En ce sens, certains principes constitutionnels doivent être mis en place et notamment le principe de non-discrimination économique – qui consiste à interdire toute politique favorisant un secteur de la société sur la base de critères sociaux ; et

le principe de « technicisation » des décisions publiques – qui vise à séparer la politique de la gestion étatique, en particulier dans le domaine économique¹⁶⁶.

Les réformes économiques structurelles menées par la suite au Chili en application des PAS sont donc de même envergure que celles qui sont mises en place sur le continent latino-américain à partir du milieu des années 1980, quoique dans une version adoucie par rapport aux réformes mises en place lors du traitement de choc. En 1980, certains déséquilibres significatifs commencent à se manifester dans l'économie chilienne qui reposait fortement sur les crédits extérieurs. La crise financière de 1982 toucha alors fortement le Chili et entraîna des conséquences importantes (baisse des réserves internationales, hausse du chômage, baisse du revenu réel, augmentation des inégalités de revenus, dette extérieure à 80% du PIB en 1983) y compris politiques (grèves et protestations, désactivées par le recours à la répression et à une manœuvre de « supposée ouverture » adoptée par le régime) [Gárate Chateau, 2010]. D'importantes conséquences donc, et ce bien que les coûts sociaux aient déjà été absorbés quelques années plus tôt lors du traitement de choc, et que les investisseurs internationaux ne se détournèrent pas complètement en raison de la confiance suscitée par les mesures ultra-néolibérales déjà adoptées (plus grande flexibilité de la part du FMI dans le traitement de la dette extérieure chilienne [*Ibid.*, p. 280]).

En 1983, dans un contexte où la confiance du régime militaire accordée aux *Chicago Boys* avait été ébranlée du fait de la crise, et face à l'annonce de banqueroutes massives et à l'insolvabilité d'une grande partie du système financier privé, le régime militaire prend la décision, en s'appuyant sur le secteur bancaire, de procéder à une gigantesque nationalisation d'entreprises [*Ibid.*, p. 268-270] ; c'est une version du modèle plus pragmatique qui est alors adoptée (contrôle des changes, augmentation des tarifs douaniers, préservation de certains secteurs comme l'agriculture, surtaxes douanières pour favoriser certains produits de base, travaux publics réalisés par le privé mais soutenus par l'Etat) sans pour autant abandonner son orientation clairement libérale [*Ibid.*, p. 274-280]. D'ailleurs la volonté de gagner en crédibilité auprès des IFI afin d'obtenir de nouveaux prêts provoque dès 1985 un retour à la rigueur économique et le second processus de privatisation¹⁶⁷, marqué par l'entrée des capitaux étrangers [*Ibid.*, p. 287-296], avec désormais, une plus grande présence régulatrice

¹⁶⁶ Ce principe constitutionnel est fondamental pour comprendre l'autonomie accordée au champ économique – alors « ordre économique » selon les termes de Billaudot – à partir de la transition démocratique de 1990 [Gárate Chateau, 2010].

¹⁶⁷ Les entreprises privatisées, pour la plupart, étaient excédentaires, offraient un service satisfaisant, s'autofinançaient et étaient administrées dans un cadre institutionnel et réglementaire strict notamment s'agissant des monopoles naturels, ce qui « renforce l'idée d'une privatisation menée sous couvert d'intérêts politiques et idéologiques, bien au-delà des critères d'efficacité » [Gárate Chateau, 2010 : 293].

de l'Etat, les leçons des dérives dogmatiques des précédents *Chicago Boys* ayant été retenues [*Ibid.*, p. 281, 287]. Ainsi, et jusqu'en 1990, la stratégie de développement adoptée par le régime à court et à moyen terme consiste à appliquer à la lettre les recommandations du FMI – avec les conséquences sociales que l'on sait – et ainsi attirer de nouveaux investissements [*Ibid.*, p. 282-283]. C'est bien la nature autoritaire du régime chilien et sa volonté de redéfinir radicalement les relations société/Etat notamment par le contrôle exercé sur les divers acteurs sociaux, qui explique que les réformes structurelles néolibérales des IFI aient été plus précoces au Chili, et qu'il ait été plus facile alors d'imposer les coûts sociaux afférents à celles-ci.

Le Chili est parvenu par ces mesures à transformer radicalement son économie et sa société sur une période de trente ans seulement au prix néanmoins de graves inégalités sociales¹⁶⁸ [Ríos Núñez, 2004 ; Gárate Chateau, 2010] (selon la BM, l'indice de Gini était en 2009 de 52,1 tandis que la même année 20% des plus riches détenaient 57,7% du revenu national). Cette transformation s'est poursuivie à partir de 1990 avec la transition démocratique – prévue par la constitution de 1980 à travers un plébiscite qui aurait lieu en 1988 et qui s'est effectivement soldé par un « non » au maintien du gouvernement militaire avec Pinochet à la tête de l'Etat – sous la forme d'une « démocratie protégée » [Gárate Chateau, 2010 : 296-306]. La période 1988-1990 correspond alors à l'accélération de mesures destinées à garantir la permanence du modèle économique et institutionnel défini par la Constitution de 1980 (les mesures de *amarres*, ce terme désignant « *tous les dispositifs légaux établis par le régime militaire pendant sa dernière année à la tête du pays afin de rendre difficile voire impossible tout type de changement élaboré par le futur gouvernement démocratique formé par l'opposition et ainsi maintenir le modèle économique institutionnel* » [*Ibid.*, p. 301]. C'est ainsi que la coalition de l'opposition (*Concertación*) dut négocier avec le régime un ensemble de réformes, forcément *a minima* jusqu'à la remise du pouvoir le 11 mars 1990.

Le rôle de certains centres d'études dans la formation de la nouvelle élite qui allait prendre activement part à la direction du pays à partir de 1990 est important. Les économistes du CIEPLAN (*Corporación de Estudios para Latinoamérica*) notamment, qui avaient élaboré depuis les années 1970 de nombreuses études où furent analysées et critiquées les politiques

¹⁶⁸ Pendant les 17 années du gouvernement militaire, les inégalités sociales se sont accentuées, consolidant ainsi le caractère oligarchique de la classe dominante – celle-ci comprenant non seulement les propriétaires fonciers traditionnels mais également le petit groupe qui concentre le pouvoir économique entre ses mains [Ríos Núñez, 2004].

économiques du régime militaire – sans que pour autant soit remise en cause l'orientation générale du modèle – prennent une importance centrale dans la nouvelle équipe économique désignée par le nouveau Président de la République Patricio Aylwin [Gárate Chateau, 2010 : 308-322]. La priorité est alors de mettre en place des politiques sociales compensatoires destinées à légitimer l'économie de marché auprès de la population [*Ibid.*, p. 320] c'est-à-dire de contrôler les demandes sociales accumulées pendant les dix-sept années de la dictature militaire et exacerbées par le contexte [*Ibid.*, p. 327]. C'est donc bien une stratégie de continuité qui est adoptée par la Concertation – à travers les concepts de *croissance avec équité* récupéré de la CEPAL et d'*économie sociale de marché* [*Ibid.*, p. 329] – notamment pour garder le soutien du patronat chilien en continuant, globalement, de favoriser le capital par rapport au travail [*Ibid.*, p. 331-336]. C'est donc surtout dans le discours des économistes, plutôt que dans les réformes économiques – qui pour certaines allaient à l'encontre des préceptes néo-libéraux – que l'on constate la naissance du « modèle chilien », un « modèle libéral de développement » [*Ibid.*, p.337].

Ce dernier produit des bons résultats puisque les chiffres de croissance sont bons dans les années 1990 ce qui permet, dans un contexte de persistance des inégalités, de mettre en place des programmes d'assistance et une hausse des dépenses sociales aboutissant à une forte baisse de la pauvreté et de l'indigence, sans pour autant que la distribution des revenus soit améliorée [*Ibid.*, p. 347, 350]. Par ailleurs, des critiques se font entendre concernant la viabilité environnementale du modèle de développement exportateur chilien [Pulgar et Zaccar, 2013 ; Gárate Chateau, 2010]. Finalement, et même s'il en conserve les fondements (centralité des équilibres macro-économiques, réduction du rôle de l'Etat, suprématie du secteur privé dans la production des biens et services, déséquilibre entre capital et travail et appui inconditionnel aux exportations comme moteur de croissance), le modèle économique de Concertation n'est pas tout à fait le même que celui de la junte militaire : « *la diminution importante de la dette sociale du régime militaire fut un élément central et distinctif des politiques menées par les autorités économiques depuis 1990, même si ces dernières restaient focalisées sur la réassignation des ressources issues des excédents de la croissance et non [...] d'une meilleure redistribution du revenu* » [Gárate Chateau, 2010 : 353]. Dans ce sens, la participation minimale des acteurs sociaux est un problème profond au Chili qui jusqu'à aujourd'hui, n'est pas considéré pleinement, contribuant à aggraver la fracture des inégalités.

Les réussites économiques de la Concertation sont à reconnaître ; c'est ainsi que l'on peut comprendre l'acceptation de la candidature d'un pays émergent tel que le Chili au sein de

l'OCDE en 2007. Le Chili signe la convention relative à l'OCDE le 7 mai 2010 ce qui en fait le premier membre d'Amérique du Sud. Il s'engage par là, à tout mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fondamentaux de l'organisation [OCDE, 1960], objectifs se situant bien dans la lignée de sa propre politique économique : a) réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi ainsi qu'une progression du niveau de vie tout en maintenant la stabilité financière et participer ainsi au développement de l'économie mondiale ; b) contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que non membres, en voie de développement économique ; c) contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les évolutions d'abord constatées en termes de politiques de développement et de discours promus par les institutions internationales, de même que celles ayant eu cours au Chili de manière tout à fait avant-gardiste – ce qui fait du Chili plus un modèle qu'un bon élève appliquant les recommandations du tournant néolibéral représenté par le Consensus de Washington – ont donc débouché sur la disparition de la diversité des modèles et théories de développement au niveau international et sur la consécration de la convention néolibérale (marchande-industrielle). Le modèle néolibéral qui la fonde, nous l'avons vu, repose sur les postulats théoriques que nous avons présentés tout au long du Chapitre 1 s'agissant de la règle et des institutions et a été promu au niveau international sous forme idéologique par le biais notamment du concept de bonne gouvernance. Nous nous intéressons maintenant à la manière dont la même évolution s'est produite s'agissant de la conception de l'environnement et de son insertion dans la pensée du développement. D'une vision plurielle, plutôt hétérodoxe, d'un écodéveloppement qui supposait une remise en cause des relations Nord-Sud, on passe à un développement soutenable apolitique et consensuel applicable sans distinction à tous les pays. De même s'agissant du secteur de l'eau, on passe de la promotion d'un accès universel pour tous où cette question est considérée comme une question politique reflétant les inégalités de pouvoir social et économique à une conception en termes de gestion intégrée des ressources en eau où l'aspect « accès à l'eau potable » n'est plus qu'une sous-composante qu'il s'agit de mettre en œuvre grâce à une politique de recouvrement complet des coûts par les usagers.

II. Origines hétérodoxes du développement soutenable et de la gouvernance de l'eau

Les nombreux changements qui s'opèrent sur la scène politique internationale depuis la fin de la seconde guerre mondiale ont constitué en quelque sorte un contexte favorable pour

l'apparition de nouveaux débats. La remise en cause du lien entre croissance et développement a d'abord permis de considérer ce dernier comme un phénomène multidimensionnel. Pour autant, la diversité des modèles promus en la matière s'est réduite, à partir des années 1980, au seul modèle néolibéral qui a perduré ensuite, malgré un changement dans les discours tenus par les institutions internationales de développement (cf. *supra* I.). L'émergence de la problématique environnementale a ensuite imposé de raisonner à partir d'un monde de ressources finies et de se poser la question de la pérennité de nos modes de développement et de croissance. Nous avons présenté tout au long de la première partie de ce travail les développements théoriques auxquels ont donné lieu l'apparition et la visibilité croissante de la problématique environnementale (cf. *supra* Chapitre 1, III. ; Chapitre 2, III. ; Chapitre 3, III.). Nous nous intéressons maintenant aux termes dans lesquels cette problématique environnementale s'est déclinée dans le cadre des recommandations internationales, et à la mesure dans laquelle l'évolution de cette déclinaison a joué dans la prise en compte de la problématique de l'accès à l'eau potable dans les PED pour laquelle, encore une fois, le Chili représente un cas emblématique.

1. Naissance de la problématique environnementale : le rapport Meadows (1972)

La préoccupation pour l'environnement apparaît dès les années 1960 mais surtout dans la sphère de la « société civile » puisqu'en 1961 est créé le *World Wildlife Fund* (WWF), aujourd'hui *World Wide Fund for Nature* ; puis en 1968 et 1971, *Friends of the Earth* et *Greenpeace* ; ces trois associations se situant parmi les plus puissantes ONG environnementales actuelles. Sur le plan institutionnel, l'UNESCO parle de « développement écologiquement viable » pendant la Conférence sur la Biosphère de 1968 mais il faut attendre 1972 et la publication du rapport Meadows pour que s'opère une véritable prise de conscience internationale¹⁶⁹.

En 1972 paraît le fameux rapport commandé par le Club de Rome¹⁷⁰ à des chercheurs du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), intitulé *The Limits to Growth* et malencontreusement traduit en français « Halte à la croissance » – aussi appelé rapport

¹⁶⁹ Voir également Godard et Hommel [2005] pour un état des lieux de l'intégration de l'environnement dans l'agenda politique international.

¹⁷⁰ Fondé en 1968, le Club de Rome réunit des personnalités du monde de la politique, des affaires et de la science qui, à travers une approche holistique et interdisciplinaire sur le long terme, se donne pour objectif : « *to foster understanding of the varied but interdependent components – economic, political, natural, and social – that make up the global system in which we all live; to bring that new understanding to the attention of policy-makers and the public worldwide; and in this way to promote new policy initiatives and action* » [Watts William, in Meadows et al., 1972: 9].

Meadows du nom de son directeur. Les membres de ce groupe partagent la conviction que les problèmes majeurs auxquels est confrontée l'humanité sont d'une telle complexité et tellement inter-reliés que les institutions et politiques traditionnelles ne sont plus capables de les gérer ni même de les saisir dans leur entièreté [Meadows *et al.*, 1972 : 9-10]. En prenant en compte les cinq facteurs qui déterminent – et donc limitent – la croissance sur la planète (la croissance de la population, l'industrialisation, la production alimentaire, les ressources naturelles non renouvelables et la pollution), les auteurs de ce rapport ont cherché à comprendre leurs causes, leurs interrelations et leurs implications sur les cent années futures [*Ibid.*, p. 21] dans le but d'ouvrir le débat. Les trois principales conclusions auxquelles ils aboutissent sont les suivantes :

- (i) si les tendances de croissance d'alors se poursuivent en ce qui concerne la population, la production alimentaire et l'épuisement des ressources, les limites de la croissance sur cette planète seront atteintes avant l'horizon temporel défini dans le modèle (les 100 années à venir) ;
- (ii) il est possible d'infléchir ces tendances et d'établir une condition de stabilité écologique et économique qui soit soutenable dans le futur, les auteurs proposent d'établir cet équilibre global de telle façon à ce que les besoins matériels essentiels (*basic material needs*) de chaque personne sur Terre puissent être satisfaits et à ce que chaque personne ait une même opportunité de réaliser son potentiel individuel ;
- (iii) si les habitants de la planète décident de s'attacher à réaliser le second scénario plutôt que le premier, ils doivent alors s'atteler à la tâche au plus tôt afin de maximiser leurs chances d'y arriver [*Ibid.*, p.24].

Les auteurs du rapport Meadows appellent enfin à s'unir et se préparer à une grande transition, celle de la croissance illimitée à l'équilibre global – sans quoi la pression exercée sur les ressources et l'environnement mènerait à l'effondrement de la dynamique du système [Vivien, 2010 : 26]. On reconnaît bien là l'idée d'état stationnaire – à l'encontre du processus d'accumulation qui est au cœur du système capitaliste [Gendron, 2006] – avancée par la critique écologique de l'école américaine sous la plume d'Herman E. Daly (après une très brève apparition chez les économistes classiques) (cf. *supra* Chapitre 1, III., 2.3.).

Les auteurs concèdent ne pas être pas les premiers à aboutir à ces résultats : ceux qui, dans les décennies passées, se sont penchés sur le monde avec une perspective globale et de long-terme disent-ils, ont abouti aux mêmes conclusions ; la majorité des politiques

néanmoins semble poursuivre des buts contradictoires avec ces résultats [Meadows *et al.*, 1972 : 23]¹⁷¹. Il s'agit donc clairement ici de ce qui avait été évoqué *supra* (Chapitre 1, III., 2.) à savoir une limite claire à la croissance illimitée telle qu'elle est vue par les néoclassiques. Après avoir présenté un certain nombre de difficultés, les auteurs l'annoncent clairement: « *by now, it should be clear that all of these trade-offs arise from one simple fact – the earth is finite* ». Et ils ajoutent, dans un langage qui rappelle la notion de capital naturel critique (cf. *supra* Chapitre 1, III., 2.): « *the closer any human activity comes to the limit of the earth's ability to support that activity, the more apparent and unresolvable the trade-offs become* » [Meadows *et al.*, 1972 : 86]. En outre, concernant les possibilités de substitution entre les différents types de capitaux, c'est-à-dire le postulat selon lequel le progrès technique permettra de compenser la perte de capital naturel, hypothèse chère aux néoclassiques, entres autres et en prenant en compte des hypothèses plus mathusiennes : « *The hopes of the technological optimists center on the ability of technology to remove or extend the limits to growth of population and capital. We have shown that in the world model the application of technology to apparent problems of resource depletion or pollution or food shortage has no impact on the essential problem, which is exponential growth in a finite and complex system* » [Ibid., p. 145, les auteurs soulignent]¹⁷².

Un peu malthusien, le rapport Meadows présente certes beaucoup de limites, soulevées par divers auteurs [Voir par exemple Vatn, 2005 : 240 ; Gendron, 2006 :36]. Ses détracteurs de l'époque quant à eux, développent le modèle de soutenabilité faible, basé sur une vision « optimiste » du monde [Hamaide *et al.*, 2012], dans la même logique que l'économie de l'environnement et des ressources naturelles pour aboutir à l'approche par la croissance durable où l'on retrouve notamment la courbe environnementale de Kuznets (cf. *supra* Chapitre 1, III., 1.). Ce rapport a eu néanmoins le mérite d'alerter l'opinion sur un sujet primordial. Il va de plus constituer, à partir d'une vision « pessimiste » du monde [Ibid.], la base du courant plus radical de la décroissance [Latouche, 2004]¹⁷³ développé sur la base des travaux de Georgescu-Roegen, dépassant la thèse de l'état stationnaire de Daly, de l'école américaine (cf. *supra* Chapitre 1, III., 2.) et du rapport Meadows lui-même En outre le

¹⁷¹ « *We are by no means the first group to have stated [the following conclusions]. For the past several decades, people who have looked at the world with global, long-term perspective have reached similar conclusions. Nevertheless, the vast majority of policy-makers seems to be actively pursuing goals that are inconsistent with these results* » [Ibid.].

¹⁷² « *Applying technology to the natural pressures that the environment exerts against growth process has been so successful in the past that a whole culture has evolved around the principle of fighting against limits rather than learning to live with them* » [Ibid., p. 150].

¹⁷³ Pour des éléments de critique de la décroissance, voir notamment Treillet [2004, 2006], Berr et Harribey, [2005], Harribey [2006], Billaudot [2011b].

raisonnement général à la base du rapport souligne le lien entre développement et environnement, ce dernier ne pouvant se traiter indépendamment et en priorité par rapport au premier, bien au contraire. Les limites à la croissance illimitée soulevées dans le rapport de même que l'appel à un équilibre global vont dans ce sens : l'augmentation du bien-être des populations doit continuer mais par le biais d'activités moins consommatrices en énergie et en matière (éducation, recherche fondamentale, etc.) [Vivien, 2010]. De plus, la différenciation faite entre pays du Sud, dans lesquels la croissance devrait se poursuivre un certain temps, et les pays du Nord, dans lesquels au contraire elle devrait ralentir peu à peu, montre l'idée avancée dans le rapport de redistribution des richesses au niveau mondial [*Ibid.*].

Parallèlement à la préparation et à la publication du rapport Meadows, un Symposium sur le développement et l'environnement a lieu en Suisse en 1969 qui cherche, en considérant conjointement ces deux dimensions, à réduire les différences qui divisent pays industrialisés et pays en développement tout en considérant les spécificités de ces derniers. Ce Symposium donne lieu à la publication du rapport Founex en 1971 qui marque la naissance officielle de l'écodéveloppement.

2. Naissance de l'écodéveloppement

L'idée d'écodéveloppement – théorisée par Ignacy Sachs en 1980 – apparaît pour la première fois dans le rapport Founex de juin 1971 qui voit la première tentative de réduction du fossé entre les vues des pays développés et les PED. La conception qui prévaut alors est que le développement et l'environnement constituent « les deux faces d'une même médaille ». Ce rapport prépare et annonce les déclarations de Stockholm (1972) et de Cocoyoc (1974). D'abord a lieu à Stockholm la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain en 1972, ou Conférence de Stockholm, où dans les couloirs est lancé par le secrétaire général de la conférence Maurice Strong, le terme d'écodéveloppement pour tenter encore de concilier les oppositions Nord-Sud qui s'y manifestent [Vivien, 2010, 2005 ; Berr, 2009]. Le terme sera repris lors du colloque d'experts présidé par Barbara Ward, réunis à Cocoyoc en 1974 par le PNUE et la Commission des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED). La Déclaration de Cocoyoc modifie la réflexion sur l'environnement, l'approche en termes d'écodéveloppement qu'elle porte est une sorte de juste milieu entre le rapport Meadows et la perspective néoclassique [*Ibid.*]. Cette vision sera finalement prolongée par la publication, en 1975, du rapport de la Fondation Dag Hammarskjöld intitulé « Que faire. Un autre développement » et la création en 1976 de la Fondation internationale pour un autre développement (Fipad) qui sera dissoute en 1995 [Berr, 2009].

2.1. La Conférence de Stockholm (1972)

La même année que la publication du rapport Meadows est organisée à Stockholm la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, premier « sommet de la Terre », qui marque le début d'une préoccupation internationale sérieuse. La Conférence de Stockholm (1972) prend acte de la nécessité d'adopter « *une conception commune et des principes communs qui inspireront et guideront les efforts des peuples du monde en vue de préserver et d'améliorer l'environnement* » et crée à cet effet le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)¹⁷⁴, « *plus haute autorité environnementale au sein du système des Nations Unies* » [unep.org], basée à Nairobi (Kenya) ; ainsi que, à partir de janvier 1973, un Fonds pour l'environnement constitué de contributions volontaires [UN, 1972].

La Déclaration finale de la Conférence de Stockholm, reposant sur 26 principes, mentionne en introduction le fait qu' « *un nombre toujours plus élevé de problèmes d'environnement, de portée régionale ou mondiale ou touchant au domaine international commun, exigeront une coopération étendue entre les pays et une action de la part des organisations internationales dans l'intérêt de tous* » [UNEP, 1972] ; ce qui – en posant le problème du commun et de la coopération – renvoie déjà au statut de bien public mondial développé à la fin des années 1990 par le PNUD (cf. *supra* Chapitre 4, I., 3.). De même, le principe 4 de cette déclaration fait référence à la responsabilité humaine dans « *la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine* » que représentent la nature et particulièrement la flore et la faune sauvages et leur habitat, précisant qu'elle doit « *tenir une place importante dans la planification du développement économique* » [Ibid.]. La notion de patrimoine nous l'avons vu, pourrait être rapprochée, dans une logique plus collective et hors sphère marchande de la notion de BPM (cf. *supra* Chapitre 4, I., 3.) et relèverait alors d'une convention d'intérêt général.

On voit ensuite se dessiner progressivement dans la Déclaration de Stockholm, les bases d'un développement soutenable puisque le premier principe fait référence, entre autres choses, aux générations présentes et futures, dans l'intérêt desquelles (principe 2) les ressources naturelles du globe doivent être préservées par une planification ou du moins, une gestion attentive et dont les avantages (principe 5), tirés de leur utilisation, doivent être partagés par toute l'humanité. Le principe 3, en évoquant le fait que « *la capacité du globe de produire des ressources renouvelables essentielles doit être préservée et, partout où cela est*

¹⁷⁴ Le Conseil d'administration, organe décisionnaire du PNUE, est créé par la Résolution 2997 (XXVII) [UN, 1972].

possible, rétablie ou améliorée » [UNEP, 1972], rappelle la notion de seuil critique pour le renouvellement du capital naturel qui fonde, selon Neumayer [2003] le paradigme de soutenabilité forte (cf. *supra* Chapitre 1, III., 2.1.). Dans cette lignée les rejets toxiques et autres pollutions susceptibles de provoquer des dommages graves ou irréversibles sont condamnés (principe 6) et il incombe aux Etats de prendre « *toutes les mesures possibles* » pour les empêcher (principe 7).

L'environnement n'est cependant pas l'unique préoccupation de la Déclaration qui le rattache et le lie directement au développement économique et social (principe 8). Dans ce sens, le principe 9 énonce que le meilleur moyen de remédier aux déficiences de l'environnement imputables à des conditions du sous-développement, est justement d'accélérer le développement, par le transfert d'une aide financière et technique substantielle pour compléter l'effort national des PED ; ce dernier devant être favorisé par de bonnes conditions économiques (principe 10) : « *pour les [PED], la stabilité des prix et une rémunération adéquate pour les produits de base et les matières premières sont essentielles pour la gestion de l'environnement, les facteurs économique devant être retenus au même titre que les processus écologiques* » [UNEP, 1972]. Il est également rappelé dans le même sens, que les politiques nationales concernant l'environnement ne devront pas nuire à « *l'instauration des meilleurs conditions de vie pour tous* » – sont ainsi prévues les conséquences économiques possibles de l'application de mesures de protection de l'environnement pour lesquelles les Etats et organisations internationales sont appelés à s'entendre sur des moyens pour les limiter (principe 11) et à dégager des ressources financières pour y faire face (principe 12).

La préoccupation pour une « *conception intégrée et coordonnée de [la] planification du développement* » commence également à apparaître (principe 13) puisqu'elle est recommandée aux Etats dans le but de rationaliser la gestion des ressources « *de façon que leur développement soit compatible avec la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt de leur population* ». Tandis qu'est rappelée encore une fois la nécessité d'abandonner « *les projets conçus pour maintenir la domination du colonialisme et du racisme* » (principe 15). Cette conciliation entre impératifs du développement et préservation de l'environnement passe donc, pour la Déclaration, par l'« *instrument essentiel* » qu'est la « *planification rationnelle* » (principe 14) qui serait organisée par des « *institutions nationales appropriées* » pour gérer ou réglementer l'utilisation des ressources environnementales dont disposent les Etats (principe 17). Dans le cadre de leur contribution

au développement économique et social, le recours à la science et à la technique est recommandé « *pour le bien de l'humanité* », de par leur capacité à « *déceler, éviter ou limiter les dangers qui menacent l'environnement et [à] résoudre les problèmes qu'il pose* » (principe 18). Dans ce cadre, les techniques intéressant l'environnement devront être mises « *à la disposition des [PED], à des conditions qui en encouragent une large diffusion sans constituer pour eux une charge économique* » (principe 20).

Enfin, l'influence des non-alignés se fait sentir notamment dans le domaine de la souveraineté des Etats sur leurs ressources et sur la définition des politiques nationales puisqu'il est rappelé que « *les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement* » (principe 21). Dans le même sens, le principe 23 énonce qu'il faudra tenir compte « *des échelles de valeurs prévalant dans chaque pays et de l'applicabilité de normes qui sont valables pour les pays les plus avancés mais qui peuvent ne pas être adaptées aux pays en voie de développement, et être pour ces pays d'un coût social injustifié* ». En d'autres termes, chaque pays doit établir ses propres normes en fonction de leur applicabilité et de l'échelle de valeurs propre à ce pays. Ce principe paraît donc faire un grand pas dans la reconnaissance des différences existantes entre PED et pays développés et partant, des différences entre les mesures et les normes appropriées à l'un ou l'autre des contextes. Il s'agit pourtant d'un principe quelque peu ambigu dans la mesure où cette prise en compte devra se faire « *sans préjudice*¹⁷⁵ *des critères qui pourront être retenus par la communauté internationale, ni des normes qui devront être définies à l'échelon national* ». En reformulant, cela équivaudrait à dire que, sans renoncer aux critères qui pourraient à l'avenir être retenus par la communauté internationale ni aux normes qui devront être définies à l'échelon national – qui pourront également s'appliquer – il faudra « *dans tous les cas* » prendre en compte les différentes échelles de valeurs propres à chaque pays et la question de l'applicabilité des normes propre à chaque pays également. Il semble donc que l'éventualité d'un conflit entre ces deux dimensions (d'une part les critères de la communauté internationale et les normes nationales et d'autre part l'échelle de valeurs propre au pays et l'applicabilité de la norme) n'ait pas été prise en compte. Plus logiquement, on peut considérer qu'un tel conflit se réglerait en faveur des critères internationaux et/ou normes nationales à venir, ce qui amoindrirait la force de la prise en compte des différentes échelles

¹⁷⁵ S'agissant du choix des termes et des locutions juridiques, le Guide de légistique du site legifrance.gouv.fr précise que la locution « sans préjudice » signifie que « *la règle qui va être énoncée est sans incidence sur l'application d'une autre règle qu'on entend précisément ne pas écarter et qui pourra s'appliquer également ; elle est synonyme de « indépendamment de »* ». (<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/III.-Redaction-des-textes/3.3.-Langue-du-texte/3.3.2-Choix-des-termes-et-des-locutions-juridiques>).

de valeurs et de la question de l'applicabilité des normes, notamment à des échelons internationaux¹⁷⁶.

Quoi qu'il en soit, on voit bien ici que les principes à la base de cette déclaration penchent vers la définition de « styles de développement » par les communautés humaines elles-mêmes en fonction de leurs valeurs, c'est-à-dire du contexte culturel, institutionnel et écologique qui leur est propre [Vivien, 2010]. Les PED sont incités à explorer d'autres modes de croissance pour lesquels sont suggérées quelques propositions, dont notamment la mise en avant de l'équité, la minimisation des atteintes aux systèmes naturels, le respect de la diversité des cultures, la planification socio-économique [Berr, 2007]. Dans ce sens, Sachs préfère d'ailleurs qualifier l'écodéveloppement, dont les bases sont jetées dans cette Déclaration de Stockholm, comme une « philosophie du développement » plutôt que comme une théorie [Vivien, 2005]. C'est en effet une approche qui se veut opérationnelle et pour cela, la prise en compte de 5 critères est nécessaire [Sachs, 1994 : 54-55] :

- (i) la pertinence sociale et l'équité des solutions proposées ;
- (ii) la prudence écologique (principe de précaution) ;
- (iii) l'efficacité économique qui doit, pour être mesurée, prendre en compte des critères macrosociaux et pas seulement des critères de rentabilité microéconomiques ;
- (iv) la dimension culturelle, les solutions proposées doivent être culturellement acceptables c'est-à-dire permettre le changement dans la continuité sans pour autant s'enfermer dans un traditionalisme immobile ;
- (v) la territorialité, de nouveaux équilibres spatiaux doivent être recherchés ce qui suppose que la planification socio-économique et l'aménagement des territoires doivent être pensés conjointement.

On retrouve bien les prémices de ces principes-là dans la Déclaration de Stockholm qui vont être repris de façon plus radicale dans la Conférence de Cocoyoc [Berr, 2007]. Le PNUE, fraîchement créé, va en effet donner une place centrale à l'écodéveloppement au sein de sa stratégie jusqu'au début des années 1980, poussé par la Déclaration de Cocoyoc et le rapport de 1975 de la Fondation Dag Hammarskjöld [Vivien, 2010].

¹⁷⁶ Il est à noter que dans la version anglaise du principe 23 de la Déclaration, l'expression « il faudra dans tous les cas tenir compte de », assez forte en français, paraît formulée de manière moins contraignante : « *it will be essential in all cases to consider* » (<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>).

2.2. La Conférence de Cocoyoc (1974)

La Déclaration de Cocoyoc, résultat du colloque d'experts organisé à Cocoyoc en 1974 par le PNUE et la CNUCED franchit donc une étape supplémentaire dans la prise en compte de la problématique développement/environnement et constitue d'ailleurs selon Berr [2009 : 223] la déclaration « *la plus radicale que les Nations unies aient jamais concoctées sur ce sujet* ». En effet, l'accent mis sur la lutte contre le sous-développement par la limitation du surdéveloppement des pays du Nord et sur la mobilisation par les PED de leurs propres forces provoque un grand enthousiasme qui sera prolongé par le rapport de 1974 de la Fondation Dag Hammarskjöld (« Que faire. Un autre développement ») et la création de la Fondation internationale pour un autre développement (Fipad) [*Ibid.*].

Peu avant le symposium de Cocoyoc, qui a lieu du 8 au 12 octobre 1974, est adoptée le 1^{er} mai, la Résolution 3201 (S-V) par l'Assemblée générale de l'ONU qui déclare l'instauration d'un Nouvel ordre économique international (NOEI) [UN, 1974] avec la préoccupation de l'amélioration des relations Nord/Sud. Les PED, notamment dans le cadre du mouvement des non-alignés [Rogalski, 2004], voient ainsi leurs revendications satisfaites. Le NOEI est en effet basé sur « *l'équité, l'égalité souveraine, l'intérêt commun et la coopération entre tous les Etats indépendamment de leur système économique et social* » et a pour but de « *corriger les inégalités, redresser les injustices existantes pour rendre possible l'élimination du fossé qui s'élargit entre pays développés et en développement et assurer le développement économique et social ainsi que la paix et la justice pour les générations présentes et futures* » [UN, 1974]. Et de souligner dans le premier point l'inégale répartition mondiale des avantages retirés du progrès technologique, « *les PED représentant 70% de la population mondiale ne détiennent que 30% du revenu mondial* ». L'ordre économique international existant perpétue ainsi les inégalités et il sera impossible s'il perdure de parvenir à un développement équilibré pour l'ensemble de la communauté internationale [*Ibid.*]. Ce dernier entre en effet en conflit direct avec les changements survenus dans les rapports de force mondiaux, une participation égale, entière et active des PED dans la formulation et l'application de toutes les décisions concernant la communauté internationale est absolument nécessaire [*Ibid.*, point 2].

Une série de principes à respecter sont ainsi énoncés dans cet esprit pour fonder un NOEI – nettement orientés pour le développement des PED, pour un système économique international équitable – parmi lesquels :

- [point 4.d.] « *Le droit de chaque pays d'adopter le système économique et social qu'il estime le mieux approprié pour son propre développement et de ne pas être soumis à une quelconque discrimination résultant de ce choix* » ;
- [point 4.e.] « *La souveraineté intégrale et permanente de tous les Etats sur leurs ressources naturelles (...) et le droit d'exercer un contrôle effectif sur elles et leur exploitation dans l'optique de les sauvegarder, y compris la nationalisation ou le transfert du droit de propriété (ownership) à ses ressortissants* » – étant précisé « *qu'aucun Etat ne peut faire l'objet d'une coercition économique, politique ou de toute autre nature qui aurait pour but d'empêcher le libre et plein exercice de ce droit inaliénable* » ;
- [point 4.f.] « *Le droit de tout Etat, territoire et peuple sous occupation étrangère, sous domination coloniale ou sous apartheid à la restitution et à l'indemnisation pour l'exploitation, l'épuisement et les dommages causés aux ressources naturelles et à toutes les autres ressources de ces Etats, territoires et peuples* » ;
- [point 4.g.] « *La régulation et la supervision des activités des sociétés transnationales par la prise de mesures dans l'intérêt des économies nationales des Etats où ces sociétés interviennent sur la base de l'entière souveraineté de ces Etats* » ;
- [point 4.i.] « *L'extension de l'aide aux PED, peuples et territoires (...) qui font l'objet de mesures coercitives pour l'obtention de la subordination de leurs droits souverains, d'avantages de toute nature et au néocolonialisme sous toutes ses formes, et qui ont établi ou s'efforcent d'établir un contrôle efficace sur leurs ressources naturelles et activités économiques qui ont été ou sont encore sous contrôle étranger* » ;
- [point 4.j.] « *Une relation juste et équitable entre les prix des matières premières, produits de base, biens manufacturés et semi-manufacturés exportés par les PED et les prix des matières premières, produits de base, biens manufacturés et semi-manufacturés importés par eux dans le but d'une amélioration des termes de l'échange qui leur sont défavorables et de l'expansion de l'économie mondiale* » ;
- [point 4.k.] « *L'extension de l'aide aux PED par l'ensemble de la communauté internationale, dénuée de toute condition politique ou militaire* » [UN, 1974].

La Déclaration de Cocoyoc qui fait suite à quelques mois près à cette résolution instaurant le NOEI, entre en résonance avec elle et porte donc également sur les relations Nord-Sud [Vivien, 2010].

Pour commencer, cette Déclaration prend acte du fait que :

- (i) l'ambition énoncée par la Charte des Nations unies trente ans plus tôt, d'améliorer la vie de l'humanité a été déçue puisque les besoins essentiels de l'humanité ne sont pas satisfaits et que le nombre de personnes souffrant entre autres maux de la faim, a depuis augmenté ;
- (ii) la dégradation de l'environnement et la pression accrue sur les ressources pose la question de l'intégrité physique de la planète ;
- (iii) l'augmentation de la population mondiale rend les deux premiers points plus saillants encore et nécessite une politique de conservation et de gestion des ressources rares dans le cadre du NOEI [PNUE-CNUCED, 1974].

Cette Déclaration souligne que le problème n'est pas celui de la pénurie physique absolue mais celui d'une mauvaise répartition et d'une mauvaise utilisation sur le plan économique et social à l'intérieur et entre les pays¹⁷⁷ [*Ibid.*, p. 141]. La solution à ces problèmes ne peut alors pas être laissée aux mécanismes de marché dans la mesure où ceux-ci rendent les ressources disponibles pour ceux qui peuvent les acheter plutôt que pour ceux qui en ont besoin – autrement dit ils favorisent ceux qui les ont mis en place (*the powerful elites*)¹⁷⁸ [*Ibid.*, p.142]. Le fait que les pays riches disposent d'une part disproportionnée de ressources clés, entre directement en conflit avec les intérêts de long terme des pays pauvres en altérant au final leur accès à des ressources nécessaires à leur développement et en augmentant leur coût. Il est également clairement énoncé le fait que « *l'inégalité de relations économiques contribue directement aux pressions environnementales* » [*Ibid.*, p. 142] (cf. *supra* Chapitre 3, III.).

L'objectif est alors une redéfinition de tout le but du développement qui devrait être l'humain et non les choses [PNUE-CNUCED, 1974 : 143]. Les êtres humains ont des besoins fondamentaux – nourriture, toit, habillement, santé et éducation – et tout processus de croissance qui n'amènerait pas à leur satisfaction ou pire qui la contrarierait serait un travestissement de l'idée de développement [*Ibid.*]. De même que si le processus de croissance ne bénéficie qu'à la minorité la plus riche tout en maintenant ou même en aggravant les

¹⁷⁷ Et précise dans le même point « *qu'une grande partie du monde n'a pas encore émergé des conséquences historiques particulières de près de cinq siècles de domination coloniale qui a eu pour effet de concentrer massivement le pouvoir économique dans les mains d'un petit groupe de nations* » [PNUE-CNUCED, 1974 :141].

¹⁷⁸ Ainsi, au sein du système international, les nations puissantes et riches obtiennent les matières premières des pays pauvres à bas prix desquelles elles absorbent toute la valeur ajoutée résultant de leur transformation en produits manufacturés, revendus alors à ces mêmes pays, souvent à des prix monopolistiques [*Ibid.*, p. 141].

inégalités entre pays et en leur sein, il ne s'agirait pas de développement mais d'exploitation [Ibid.]. Ensuite est affirmée la diversité des processus et des trajectoires de développement et rejetée l'idée selon laquelle le développement se limite essentiellement et inévitablement à imiter le modèle historique de pays qui, pour plusieurs raisons, sont riches aujourd'hui¹⁷⁹ [Ibid.]. Les limites de la capacité de charge de la biosphère doivent également être prise en compte. Dans ce sens, les nations doivent s'orienter vers un nouveau système plus à même de respecter les « limites intérieures » des besoins humains de base, pour tous, et de le faire sans violer les « limites extérieures » des ressources et de l'environnement de la planète [Ibid., p. 144]. En termes de stratégies, est évoquée une plus grande autonomie (*self-reliance*) dans le sens d'une plus grande confiance en ses propres ressources (naturelles et humaines) et en ses propres capacités en termes de fixation d'objectifs propres et de prise de décision (participation) [Ibid.]. Enfin, est recommandée la mise en place d'un régime international fort pour l'exploitation raisonnée des « ressources de propriété commune » qui n'entrent pas sous les juridictions nationales [Ibid., p. 145] – ce qui rappelle les recommandations plus récentes concernant les BPM ou les patrimoines communs de l'humanité (cf. *supra* Chapitre 4, I., 3.) – à l'aide notamment d'un système international de taxation au bénéfice des plus pauvres.

L'écodéveloppement correspond donc à un projet normatif, c'est une philosophie – ou une éthique – du développement [Berr, 2009 ; Sachs, 1994] qui a pour destinataires les praticiens du développement, « *au sens précis des experts-développeurs qui animent le « système développement » qui s'est mis en place depuis l'après-guerre dans la mouvance des organisations internationales, des agences nationales de coopération et des structures nationales et régionales de planification des pays en développement* » [Godard, 1998 : 6-7]. On le voit à partir de la déclaration de Cocoyoc, l'écodéveloppement propose bien un projet radical, plus particulièrement destiné aux PED et à la base duquel on retrouve trois piliers : l'autonomie des décisions des communautés humaines en fonction de leurs valeurs, la prise en charge équitable des besoins essentiels de tous les hommes et la prudence écologique [Berr, 2009 ; Vivien, 2005, 2010 ; Copans, 2010].

Le premier pilier suggère la pluralité des voies et des solutions et donc la recherche d'un développement endogène, supposant d'abandonner les stratégies mimétiques de développement (« calquage » du modèle occidental). Le deuxième pilier implique d'une part une meilleure répartition des richesses ce qui suppose une modification du rapport de forces en présence, qui favorise le marché et les firmes transnationales au profit d'une affirmation du

¹⁷⁹ “For this reason, we reject the concept of ‘gaps’ in development. The goal is not to ‘catch up’, but to ensure the quality of life for all with a productive base compatible with the needs of future generations” [Ibid.].

rôle étatique de planification indicative, fixant les grands objectifs et s'affirmant comme garant de leur réalisation. Ce deuxième pilier exige d'autre part un renforcement du poids de la société civile pour que l'Etat continue d'agir au nom de l'intérêt général [Berr, 2009]. Le troisième pilier suppose enfin la recherche d'un développement en harmonie avec la nature dans un juste milieu entre économisme abusif et écologie excessive¹⁸⁰ [*Ibid.*].

On voit bien, de par son caractère contextuel, comment l'écodéveloppement peut s'appliquer au niveau local et régional [Vivien, 2005]. A l'origine destiné aux zones rurales des PED, le concept a été enrichi et étendu pour désigner désormais un développement endogène, dépendant des besoins de la population et prenant soin de sa dimension écologique, même si son inclinaison « locale » se renforce encore par la suite pour pouvoir être appliqué à toutes sortes de territoires grâce à la diversité des trajectoires et des modèles d'économie mixte qu'il permet (cf. *supra* Chapitre 4, III., 2.2.) [Vivien, 2005 ; Godard, 1998].

L'écodéveloppement a ainsi permis très tôt de montrer qu'au-delà de l'apparente contradiction qu'il peut y avoir entre environnement et développement, qui relève d'un conflit relatif aux rapports des hommes aux choses, ce sont bien d'autres antagonismes plus fondamentaux qui sont en cause (les inégalités sociales et les inégalités entre pays) qui relèvent d'un conflit relatif aux rapports des hommes entre eux (cf. *supra* Chapitre 3, III.) : « avec l'écodéveloppement, la visée de l'harmonie des relations entre les hommes et la nature ne peut se concevoir sans celle de l'harmonie des rapports entre hommes » [Godard, 1998 :2]. Il s'agit, pour tenter de parvenir à cette harmonie de mettre en place une stratégie qui permette de faire évoluer conjointement trois blocs de variables d'action : le pôle de la demande sociale (style de vie) ; celui de l'offre (gestion des ressources naturelles, approvisionnement en matières premières et énergétique, localisation des activités et organisation de l'espace, techniques (technologie des produits et des procédés)) ; et l'environnement proprement dit [Godard, 1998 : 7]. Styles de vie et de consommation, styles technologiques, styles d'aménagement de l'espace, modes de gestion des ressources et approvisionnement énergétique doivent évoluer ensemble dans un sens qui permette la satisfaction des besoins fondamentaux des populations tout en respectant l'environnement [*Ibid.*].

¹⁸⁰ Se reporter à Vivien [2005] et à Godard [1998] pour les différences entre l'écodéveloppement et d'autres propositions de l'économie écologique comme celle de l'état stationnaire de l'école thermodynamique.

Cette stratégie d'harmonisation suppose de modifier les rapports entre Etat, marché et société civile¹⁸¹ au profit de celle-ci [Berr, 2009, Godard, 2004c] ; sans renier le rôle du marché ni faire de l'Etat l'acteur central, il s'agit de faire intervenir la planification et la participation. Le planificateur d'abord doit souvent se départir de la volonté d'optimalité dans ses choix et ce afin de réussir à intégrer la dimension environnementale aux autres objectifs de développement, et afin de discerner les multiples complémentarités entre des actions censées s'agencer comme les parties d'un système intégré [Godard, 1998 ; Vivien, 2005]. Le planificateur doit donc composer : il anime, fédère, négocie, innove pour concilier la multiplicité des éléments et des acteurs à prendre en compte dans un contexte d'incertitude (en univers controversé) [*Ibid.*]. La planification est donc conçue comme un lieu de discussions, de manœuvres et de compromis [Vivien, 2005]. Pour guider son intervention (identifier les problèmes et besoins des populations et les potentialités du milieu naturel local), le planificateur a recours à la société civile. Il s'agit donc d'une planification participative qui lui permet de rester attentif à la diversité des situations et de recueillir une information riche et singulière grâce à la participation la plus large possible des populations locales [Godard, 1998]. Un tel rôle donné à la participation suppose un effort d'éducation des populations afin qu'elles puissent décider dans les meilleures conditions [Vivien, 2005 ; Godard, 1998].

L'approche de l'écodéveloppement que nous venons de présenter, portée par les Conférence de Stockholm et de Cocoyoc, présente donc une vision porteuse d'émancipation pour les PED apparue comme « subversive » à un certain nombre d'acteurs [Berr, 2009] puisque la parution de la Déclaration de Cocoyoc a provoqué les réactions d'un certain nombre de dirigeants politiques et notamment celle – sans surprise, étant donné les contenus évoqués – de l'administration étasunienne *via* H. Kissinger. Il a été en conséquence « conseillé » au PNUE de se consacrer uniquement à la dépollution [Berr, 2009] et à Gro Harlem Brundtland de travailler sur une proposition de consensus visant à réconcilier les sphères économiques et environnementales [Figuière, 2006]. C'est peut-être une des raisons qui explique que le rapport sur le développement et la coopération internationale intitulé « Que faire. Un autre développement », commandé à la Fondation Dag Hammarskjöld et présenté un an après Cocoyoc, à la 7^{ème} session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies – reprenant des éléments de l'écodéveloppement dans la lignée du NOEI – n'ait pas retenu l'attention...

¹⁸¹ La société civile renvoie dans l'écodéveloppement à toute organisation ne relevant ni de l'Etat ni du marché ou des milieux d'affaires et diffère donc de l'acception courante qui repose sur la différenciation entre l'Etat et la société des particuliers et des associations volontaires de toutes sortes [Godard, 1998 ; Berr, 2009].

A la fin des années 1970, le terme d'« écodéveloppement durable »¹⁸² est encore repris par WWF mais l'étape suivante, qui a lieu en 1980 voit apparaître pour la première fois le terme de « développement soutenable » [Brunel, 2012] : l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) lance avec le PNUE et WWF, la Stratégie mondiale de la conservation qui porte particulièrement sur les ressources biologiques. Cette dernière visait à concilier la conservation de la biosphère de la nature et le développement des sociétés humaines [Copans, 2010] et avait pour enjeu selon l'UICN, de relégitimer sa politique de conservation aux yeux des populations locales en montrant que cette conservation se fait dans un souci de développement [Vivien, 2010]. On observe alors déjà les prémices de la Convention sur la diversité biologique qui sera adoptée à Rio en 1992, sauf que celle-ci abandonnera le statut de patrimoine commun de l'humanité pour la biodiversité (qui se définit en dehors de la sphère marchande) au profit du principe de souveraineté des Etats, des droits de propriété intellectuelle et des droits pour les communautés autochtones et locales [Boisvert et Vivien, 2004 ; Vivien, 2010].

C'est ainsi que l'accent porté explicitement au sous-développement à Stockholm et à Cocoyoc va disparaître au profit d'un modèle de développement valable pour tous et que se marginalise progressivement la notion d'écodéveloppement, au profit de celle de développement soutenable [Berr, 2007, 2009 ; Vivien, 2010]. Godard [1998], qui analyse l'écodéveloppement comme une vision du monde proposant une certaine idée de la nature et des enjeux du développement et qui de fait, est en compétition avec d'autres constructions, voit dans l'écodéveloppement un compromis « civique/industriel » (intérêt général/industriel) tandis qu'il voit dans l'approche néoclassique de l'environnement qui va désormais triompher, un compromis « marchand/industriel » – que nous avons appelé « convention néolibérale – valable dans « *un monde dans lequel le marché représente, aux yeux de tous les acteurs, la figure centrale de la coordination économique et où, concrètement, les grands groupes industriels et les milieux financiers privés sont les acteurs leaders du développement international* » [Ibid., p. 12].

3. La décennie de l'eau potable et de l'assainissement : accès universel et droit à l'eau

La Conférence des Nations unies sur l'eau se tient à Mar del Plata en mars 1977 dans le cadre d'une série d'autres grandes conférences thématiques, comme par exemple

¹⁸² Si pour certains auteurs comme Latouche [2003, 2004], le développement durable est un oxymore, que serait alors l'« écodéveloppement durable » ?

Stockholm en 1972 ou encore la Conférence des Nations unies sur les établissements humains de Vancouver en 1976. Elle avait pour premier objectif de promouvoir une prévision de l'état de la ressource aux niveaux national et international pour éviter au monde une crise globale de l'eau et ainsi s'assurer de la présence d'une offre adéquate au niveau mondial, en quantité et en qualité pour faire face à une population croissante. A cette occasion et pour la première fois, nombre de pays ont préparé des rapports nationaux sur la disponibilité et les utilisations de l'eau ainsi qu'une revue des pratiques de gestion [Biswas, 1988, 2009]. La Conférence, dont le rapport final est adopté par les Nations unies par la Résolution 32/158 [UN, 1977], a été la première – et la seule – conférence intergouvernementale exclusivement consacrée à l'eau [Biswas, 2003, 2009]. C'est notamment du fait de sa nature transversale que l'eau n'a plus fait l'objet de conférences intergouvernementales spécifiques dans le cadre onusien mais fut évoquée dans d'autres conférences concernant des thèmes en rapport avec elle (environnement, population, alimentation, etc.). Mar del Plata a donc eu un impact important sur le dialogue international en la matière : elle marque l'ouverture d'une politique globale d'action sur l'eau qui sera reprise et approfondie plus tard lors des rencontres d'experts sur l'eau avec cependant quelques changements d'orientation.

Le Plan d'action de Mar del Plata adopté par la Conférence a entériné des recommandations couvrant toutes les composantes de la gestion de l'eau (évaluation ; usage et efficacité ; environnement, santé et contrôle de la pollution ; politique, planning et gestion ; risques naturels ; information publique, éducation, formation et recherche ; coopération régionale et internationale) [Biswas, 1988, 2009]. Des domaines d'action prioritaires ont été mis en avant parmi lesquels on retrouve l'engagement des Etats, déjà annoncé à Vancouver en 1976, à mettre en place un approvisionnement, pour tous, en eau de qualité et dans des quantités suffisantes à la satisfaction des besoins essentiels et en installations d'assainissement d'ici à 1990, en accordant la priorité aux pauvres et aux moins privilégiés grâce à un budget plus important accordé à ce secteur [UN, 1977].

Cet engagement d'adopter des programmes qui permettent l'approvisionnement en eau dans les zones urbaines et rurales d'ici 1990 constitue la base de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA), qui sera lancée par l'Assemblée générale le 10 novembre 1980, comme prévue dans la Conférence. La DIEPA a ainsi constitué le point marquant de la Conférence et a fortement contribué à l'impact de celle-ci sur l'agenda politique international sur les questions liées à la gestion de l'eau en tant que ressource et en tant que service [Petitet et Schneier-Madanes, 2005]. Il est en outre « considéré » que tous les

peuples, peu importe le niveau de développement et les conditions économiques et sociales dans lesquelles ils se trouvent, ont le droit d'avoir accès à l'eau potable dans les quantités et de qualité nécessaire à la satisfaction de leurs besoins essentiels [UN, 1977]. Il est ensuite « recommandé » que là où ces besoins essentiels ne sont pas satisfaits, les politiques de développement nationales doivent donner la priorité à l'approvisionnement en eau pour l'ensemble de la population et devrait également impliquer, encourager et appuyer les efforts entrepris par les ONG locales [*Ibid.*]. Dans ce sens, les projets doivent être basés sur une technologie rentable appropriée aux conditions locales, s'appuyer sur la participation des communautés et une bonne gestion prévoyant des dispositions pour les coûts de fonctionnement et d'entretien.

C'est donc un modèle fondé sur l'équité qui émerge puisque l'objectif est de permettre l'accès de tous à l'eau d'ici 1990 à travers des objectifs quantifiés, en accordant la priorité aux plus pauvres ; en référence alors à une convention intérêt général-industrielle. De même, c'est le principe d'un droit d'accès universel à l'eau en quantité et qualité suffisante pour la satisfaction des besoins essentiels qui est ici promu, indépendamment des conditions économiques [Baron, 2006a]. La participation des ONG locales et des communautés est également recommandée à plusieurs reprises. Dans le même sens, la Résolution 32/158 recommande notamment aux gouvernements de mettre en place des comités nationaux des ressources en eau ou d'autres organismes appropriés en vue de coordonner et de contrôler l'application des recommandations de la Conférence au niveau national, sur la base de programmes d'action détaillés ; et une plus grande participation populaire au processus de planification et de prise de décisions pour l'élaboration d'une politique nationale [UN, 1977]. On assiste donc à Mar del Plata, à une complexification des acteurs impliqués : les institutions internationales participent à l'élaboration des modèles, conjointement aux Etats, comités nationaux de l'eau et autorités publiques locales qui doivent les mettre en œuvre, et aux groupements communautaires invités à participer à la planification et à la prise de décision [Baron, 2006a].

Dans le cadre de la fin de la DIEPA et dans la même démarche holiste et globale [Biswas, 1988, 2009] se tient le forum de Montréal sur l'eau potable et l'assainissement en juin 1990 qui rassemble des ONG internationales d'éducation et d'aide au développement et leurs partenaires. Les participants signent la Charte de Montréal, à la base de laquelle on retrouve quatre principes.

Le premier principe affirme que l'accès à l'eau et à l'assainissement est d'abord une question politique et considère alors que le non-respect de ce droit pour tous est le reflet des inégalités de répartition de pouvoir social et économique (principe 1.) – c'est ainsi qu'il faut reconnaître que « *l'accès à l'eau pour tous est compromis par des modèles de développement qui gaspillent et polluent les ressources limitées de la planète, ce qui appelle une réforme des modes de développement économiques dominants* » [Forum de Montréal, 1990].

Le deuxième principe énonce que toute action dans le domaine de l'eau doit être conçue en appui aux populations concernées car l'échec constaté du développement est « *en bonne partie imputable au fait que les populations, et tout particulièrement les femmes, ont été tenues à l'écart de l'orientation et des décisions importantes en ce qui concerne le processus de développement* » (principe 2.) [Ibid.]. Il faut ainsi, en particulier dans le domaine de l'eau dans lequel ce sont principalement les femmes qui sont les premières responsables de l'approvisionnement, veiller à la participation, à travers des instances de concertation, des populations concernées et principalement des femmes, « *renforcer le pouvoir des communautés de base, et particulièrement des femmes, dans leur capacité à maîtriser la conception et la réalisation des projets d'eau potable et d'assainissement, et de gérer elles-mêmes les installations à moyen et long termes* » [Ibid.].

Le troisième principe suppose que l'accessibilité à l'eau soit intégrée dans une approche globale du développement, en partant du principe que le droit à l'eau est indissociable des autres droits de la personne liés au développement global. Enfin, le dernier principe affirme que tout programme lié à l'eau doit miser sur l'éducation et la formation des populations (hommes et femmes), notamment de gestionnaires de l'eau et de techniciens locaux et ajoute que la formation devra promouvoir auprès des populations (au Sud comme au Nord) une conscience du bien public.

Cette Charte fut déposée pour servir de document de réflexion à l'occasion de la Consultation mondiale sur l'eau potable et l'assainissement de New Delhi, qui eut lieu en septembre de la même année organisée par le PNUD, pour marquer la clôture de la DIEPA. La Charte instituait justement les conditions pour la poursuite de la première DIEPA (1980-1990) et la création d'un Secrétariat international de l'eau (SIE) qui aurait pour objectif principal de « *promouvoir l'interaction avec les acteurs de la société civile et les gouvernements, sur les scènes locales, régionales, nationales et internationales afin que soit respecté l'un des droits fondamentaux des citoyens: l'accès à l'eau potable* » [Forum de Montréal, 1990]. Mais ce n'est pas ce document qui sera cité en référence dans les prochaines

conférences internationales sur l'eau alors même que les mêmes revendications ont été annoncées – et présentées comme consensus inédit – au Forum alternatif de l'eau qui s'est tenu à Marseille en 2012 [Mikaïl, 2008].

4. Naissance des marchés des droits d'eau au Chili

Le cas du Chili en matière d'allocation de l'eau – y compris potable – est assez particulier puisque le système repose depuis longtemps déjà sur un système de droits de propriété. L'existence, très tôt, d'un tel système, s'explique sans doute par la tradition ancienne de libéralisme existant au Chili (cf. *supra* I., 4.). Trois évolutions marquantes sont à souligner s'agissant du statut de l'eau et de son utilisation, qui correspondent aux réglementations successives édictées en la matière. Cette évolution – propre au Chili du fait notamment de sa tradition libérale – conjointement aux facteurs socio-économiques et politiques qui bouleversent le pays à partir des années 1970, va aboutir au Code de l'eau de 1981 lequel est loué aujourd'hui par les tenants de la régulation marchande.

Dans le Code de l'eau de 1951 d'abord [Bauer, 1993], l'obtention du droit d'usage et de propriété (usage, jouissance et aliénation) était conditionnée par la nécessité qu'en avait le demandeur (justification du besoin) auquel était allouée uniquement la dotation nécessaire, et par une obligation d'usage (si le droit n'est pas utilisé pendant cinq ans, il devient caduc). L'article 30 de ce code établissait un ordre de priorité dans l'assignation des droits lorsque plusieurs sollicitudes étaient déposées pour la même eau : la première étant l'eau de boisson et l'eau destinée au service d'eau potable des populations et des centres industriels ; et la seconde les usages domestiques et sanitaires des populations. Ensuite venait l'irrigation, l'hydroélectrique, l'industrie, puis les autres usages. Déjà la vente de ces droits était autorisée et pouvait se faire séparément du foncier.

Ensuite, le Code de l'eau de 1969, résultant de la loi de réforme foncière de 1967 introduit d'importantes modifications dans le code de l'eau en vigueur [Hernández Astudillo, 2006 ; Petit, 2004 ; Hearne et Donoso, 2005 ; Donoso Harris, 2011 ; Galaz, 2003 ; Bauer, 1993]. L'eau est réaffirmée comme bien public et les seuls droits sur cette ressource considérés sont des droits d'usages stricts (usage seulement). De plus, l'eau et son usage fut déclarée d'utilité publique et les détenteurs de droits privés furent expropriés ; autrement dit, l'intention était de faire de l'eau une propriété exclusivement publique conformément aux politiques nationales menées à l'époque de nationalisation des ressources naturelles et affirmer la fonction sociale de la propriété [Hernández Astudillo, 2006 ; Gentes, 2006]. A

cette époque également, l'eau suivait la terre sur laquelle elle passait, elle ne pouvait être cédée séparément [Hernández Astudillo, 2006]. Ainsi, les droits de propriété sur le foncier et l'eau furent expropriés sans compensation et l'eau fut réallouée conformément à la planification de l'Etat [Hearne et Donoso, 2005]. Un ordre de priorité d'usages y était également codifié prenant en compte d'abord l'eau de boisson et l'eau destinée au service d'eau potable pour les populations et les centres urbains, puis les usages domestiques et sanitaires des populations. L'ordre de priorité s'arrête là ce qui indique clairement la volonté politique de favoriser avant tout autre usage, un approvisionnement en eau potable des populations. C'est donc une convention d'intérêt général qui prévaut au Chili sur cette période.

Les objectifs de cette nouvelle législation étaient d'inverser la tendance à la concentration des droits d'eau par un nombre restreint de propriétaires terriens, d'imposer des standards techniques pour les usages de l'eau et de les planifier et les administrer depuis une autorité centrale et de maintenir à un niveau le plus bas possible les compensations pour les expropriations de droits d'eau [Gentes, 2006]. C'est d'ailleurs pour répondre à ces deux derniers objectifs que fut créée par cette même loi, l'Autorité générale des eaux (*Dirección General de Aguas*, DGA), en charge d'appliquer les normes du code, de mettre en œuvre sa politique et de maintenir et développer les ressources hydrauliques du pays. De la DGA dépendent donc toutes les questions relatives à l'eau, en l'absence de ministère de l'eau. Elle dépend, ainsi que ses Directions régionales, du Ministère des travaux public (*Ministerio de Obras Públicas*, MOP) et fait office de ministère de tutelle pour coordonner l'action des différents ministères et agences publiques.

A partir de 1974, la réforme agraire ayant été stoppée dès son arrivée au pouvoir, le régime militaire commence à libéraliser l'achat et la vente des terres (et de l'eau qui s'y trouve) qui avaient été assignées avec des restrictions quant à leur aliénation, de sorte que dès les années 1980 un marché dynamique était en place [Hernández Astudillo, 2006 ; Hearne et Donoso, 2005]. Le renforcement du droit de propriété marque l'orientation normative du régime tout comme le néolibéralisme marque ses politiques économiques [*Ibid.*]. En 1979, le pouvoir exécutif est autorisé à établir un Régime général des eaux (*Régimen General de las Aguas*) qui reconnaît les droits d'usages établis conformément à la loi (usage seulement) [*Ibid.*]. La Constitution politique de 1980, dictée par le régime militaire et qui renforce la garantie et la protection de la propriété privée, fait explicitement mention dans l'article 24, des droits d'usage de l'eau attribués à des particuliers sur les eaux de propriété publique et

garantit donc constitutionnellement ces droits. Il est également fait mention de l'irréversibilité de l'attribution des droits d'eau (c'est-à-dire qu'une fois accordés, ces derniers sont permanents et sans conditions) et de la garantie absolue de la primauté du droit de propriété foncier sur les droits d'usage de l'eau [*Ibid.*].

Au-delà de l'existence ancienne d'une tradition libérale au Chili, qui se manifeste également dans le domaine de l'eau par l'existence d'un système de droits de propriété sur l'eau dès les années 1950, les modalités de cette allocation et les ordres de priorité qu'elle établit suivent les bouleversements politiques internes et certaines tendances internationales. D'une priorité accordée à l'eau potable dans un contexte où l'obtention d'un droit dépend de la justification du besoin, contient une obligation d'usage et n'est pas commercialisable, on s'achemine petit à petit vers un système marchand où l'usage le plus efficace détermine l'allocation de l'eau indépendamment de la terre sur laquelle elle se trouve. Dans la droite lignée des tenants des droits de propriété et de la logique de l'école de Chicago, les considérations autres qu'économiques n'ont pas leur place et aucune dérogation n'est prévue en matière d'eau potable. C'est une convention d'accessibilité purement marchande qui est promue ici. Ces évolutions sont le reflet des changements importants qui se profilent sur la scène internationale, se fondant sur les mêmes présupposés théoriques, et supposant donc les mêmes logiques sous-jacentes aux moyens préconisés.

III. La convention néolibérale appliquée au développement soutenable et à la gouvernance de l'eau

Les solutions proposées jusque-là sur la scène politique internationale en matière d'environnement et d'accès à l'eau potable, relèvent donc plus d'une conception hétérodoxe. Les normes-références qui existent alors, s'agissant des modèles et théories de développement, sont encore multiples puisque l'on peut se référer aux divers modèles de développement autocentrés, tout aussi bien qu'au modèle libéral. Politiquement, les modèles de référence sont également multiples puisque l'on peut tout aussi bien se référer à la rhétorique capitaliste qu'à la rhétorique communiste ou encore adopter un discours de non-alignement. Les principales recommandations suggèrent en effet une remise en cause de l'architecture des relations économiques mondiales pour une émancipation des PED. En matière d'environnement également, le rapport Meadows se situe dans une perspective plutôt radicale puisqu'il recommande une sorte d'état stationnaire de l'économie pour gérer les dégradations environnementales entraînées par les modes de développement industriels. Le concept d'écodéveloppement reste dans une perspective qui paraît encore subversive pour

certain, puisqu'il affirme que les logiques environnementales et économiques sont conflictuelles et qu'il convient de considérer alors la particularité des PED dans la résolution de cette contradiction. Les trois piliers sur lesquels il repose, suggèrent en effet une pluralité des voies dans la recherche d'un développement endogène qui ne soit pas un calquage du modèle occidental, suppose une redistribution des richesses dans le cadre d'une modification des rapports de force, notamment entre Etat et marché et un développement en harmonie avec la nature. En matière d'accès à l'eau, c'est un objectif d'accès universel qui est promu dans un souci d'équité ; peu important donc les niveaux de développement et de revenu des populations, il convient d'accorder la priorité aux plus pauvres grâce aux engagements des Etats et au budget alloué alors à cet objectif. La question de l'accès à l'eau est surtout reconnue comme une question politique reflétant les inégalités de répartition de pouvoir économique et social. Les bouleversements économiques et politiques qui ont lieu à cette période (cf. *supra* I., 1. à 3. dans ce même chapitre) remettent en question l'ensemble de ces conceptions au profit d'un prisme relevant des conventions marchande et industrielle. Ces bouleversements vont fortement influencer les recommandations s'agissant de la prise en compte de l'environnement et des modalités d'accès à l'eau potable. Ce sont les prémices de ces changements que nous présentons maintenant.

1. Le rapport Brundtland (1987)

En 1987, la CMED publie le rapport « Notre avenir à tous », aussi appelé Rapport Brundtland du nom de sa présidente, et qui donne ses lettres de noblesse au développement soutenable, expression apparue en 1980 dans *La Stratégie de la conservation mondiale*. C'est l'ONU qui en 1982, avait commandé un rapport sur l'écodéveloppement dans le cadre de « Stockholm plus 10 » [Brunel, 2012], un « programme global de changement » [CMED, 1987 : Avant-propos]. C'est donc à ce moment-là qu'est vraiment adoptée par la communauté internationale la notion de « développement durable » censée remédier conjointement l'impasse sociale et à la crise environnementale. Cette expression est aujourd'hui le mot-clé de tous les discours et recommandations en matière aussi bien d'environnement que de développement.

La définition du développement soutenable qui apparaît dans ce rapport est celle qui est désormais la plus utilisée : « *le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus*

grande priorité ; et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir » [CMED, 1987, Chap.2]. Les notions d'environnement et de développement y sont envisagées conjointement : *« l'environnement ne peut être séparé des actions, des ambitions et des besoins de la personne humaine. (...) L'environnement est le lieu où chacun de nous vit et le développement est ce que nous essayons de faire pour améliorer notre sort à l'intérieur de ce même lieu. Les deux sont inséparables »* [CMED, 1987, Avant-propos]. Mais au-delà de la déclaration d'intention qui affirme l'indissociabilité des deux concepts, l'accent est *in fine* plutôt mis sur l'environnement ; deux idées fortes de l'écologie entrent ainsi officiellement sur la scène internationale : (i) la primauté est donnée à la préservation de la planète et à l'adoption de modes de production plus respectueux de l'environnement ; (ii) le mode de vie et de consommation de l'Occident ne peut être adopté par le reste du monde sous peine de menacer l'avenir de la terre, cette idée étant bien la conséquence de la première [Brunel, 2012].

La nécessité du multilatéralisme pour la résolution des problèmes internationaux – *« les interactions écologiques ne respectent ni la propriété privée ni les découpages politiques »* [CMED, 1987, Chap.2] – ainsi que l'instauration d'un NOEI sont toujours d'actualité dans le rapport Brundtland. De même, sans qu'il soit pour autant fait mention de l'écodéveloppement, une conception élargie du développement est promue, qui intègre les besoins essentiels des populations et qui serait à décliner différemment selon les pays [Vivien, 2010]. S'agissant de la participation de la société civile, le rapport préconise un accroissement du rôle des ONG qui devraient continuer d'étendre leur réseaux de projets et de programmes de coopération pour le développement et améliorer le fonctionnement de leurs programmes bilatéraux et multilatéraux et de collaborer plus étroitement sur le plan international (partage de ressources, échange de compétences et renforcement de capacités) [CMED, 1987, Chap.12]. Elles deviendraient en somme de véritables acteurs du développement, auxquelles devraient avoir recours de façon plus fréquente les institutions bilatérales et multilatérales d'assistance au développement, notamment le PNUD et la Banque mondiale. L'idée que certaines populations doivent adapter leur mode de vie et de consommation dans le sens d'un plus grand respect accordé à l'environnement est également reprise – *« la notion de besoins est certes socialement et culturellement déterminée; pour assurer un développement durable, il faut toutefois promouvoir des valeurs qui faciliteront un type de consommation dans les limites du possible écologique et auquel chacun peut raisonnablement prétendre »* [CMED, 1987, chap.2]. D'autres populations doivent quant à elles limiter leur croissance

démographique qui impacte fortement l'environnement et le développement [CMED, 1987, Chap.1].

Pour répondre à ces besoins essentiels, c'est de croissance économique dont on a besoin, mais d'une croissance qui respecte les principes que sont la durabilité et la non-exploitation d'autrui [*Ibid.*] ; de croissance durable en somme [Berr et Harribey, 2005]. Nous sommes loin des propositions avancées dans le rapport Meadows et sa recherche d'un état d'équilibre. Le contenu même de cette croissance reste quand même à modifier : il faut selon les auteurs du rapport, prendre en compte l'amélioration ou la détérioration des réserves de ressources naturelles ; intégrer « *des variables non économiques telles l'éducation, la santé comme des fins en soi, la pureté de l'air et de l'eau, la protection de la nature dans toute sa beauté* » ; prendre en compte les groupes défavorisés qui vivent souvent dans des lieux menacés (notamment les peuples indigènes des Amériques et d'Australie par exemple) ; prendre en compte les effets des grands projets sur l'environnement local et les moyens d'existence des intéressés.

Tout ceci pourrait sembler peu éloigné des rapports des décennies précédentes mais on remarque que les objectifs du développement soutenable ne sont ici pas hiérarchisés, ce qui ne permet pas en amont de remettre en cause la primauté des objectifs économiques [Figuière, 2006 ; Ballet *et al.*, 2011 ; Billaudot, 2011b]. Figuière [2006] démontre en adoptant une démarche en économie politique, que la « version Brundtland » du développement soutenable, validée et promue dans le cadre onusien, ne permet pas de renouvellement de la problématique du développement car elle ne nécessite pas de changement de paradigme alors que l'écodéveloppement supposait une critique du libéralisme économique et des rapports de force mondiaux. Elle marque par ailleurs la fin ou plutôt l'éviction des approches critiques en matière de développement – l'écodéveloppement (1972, 1974) et l'autre développement (1975) – et destinés en particulier au Sud, pour l'approche consensuelle pour tous de la version Brundtland du développement soutenable [Figuière, 2006]. C'est la décennie suivante qui voit ces idées s'imposer par le biais notamment du sommet de la Terre de Rio qui a lieu en 1992.

Les évolutions que nous venons d'évoquer s'agissant de la conception du développement soutenable et des moyens pour le mettre en œuvre vont se retrouver dans les recommandations en matière d'accès à l'eau. L'accès pour tous à l'eau potable ne se conçoit plus désormais comme un objectif à part, nécessitant une mobilisation particulière, mais comme partie d'une nécessaire gestion d'ensemble de la ressource en eau. Cette évolution –

qui pourrait être positive dans la mesure où l'aspect ressource et l'aspect service de l'eau seraient conçus conjointement – débouche néanmoins sur la soumission de l'aspect-service de l'eau à l'aspect-ressource ; ce dernier étant pensé dans le cadre de la conception ressourciste de l'environnement qui est affirmée pour la première fois dans le rapport Brundtland. C'est de cette évolution que nous rendons compte maintenant.

2. D'un droit d'accès universel aux prémices d'une gestion intégrée basée sur le recouvrement des coûts

Les événements et initiatives internationales dans le domaine de l'eau se sont succédés depuis la Conférence des Nations unies sur l'eau de Mar del Plata en 1977, sous l'égide de différentes instances internationales (ONU et IFI), et de plus en plus dans le cadre de forums annexes rassemblant une diversité d'acteurs aux poids différents (administrations publiques, collectivités locales, agences internationales, ONG, entreprises) faisant peu à peu sortir la question de l'eau du strict cadre onusien. Cette diversité d'acteurs, aux rationalités et aux intérêts différents, fait écho à la multiplication des acteurs sur la scène internationale et au bouleversement des frontières (étatiques, public/privé) qui a rendu nécessaire une analyse en termes de gouvernance (cf. *supra* Chapitre 4, III.). Par ailleurs, le tournant néolibéral qui s'est opéré en matière de politiques de développement s'est décliné en matière de conception de l'environnement et du développement soutenable avec le rapport Brundtland (cf. *supra* III., 1.) et va également se décliner dans le domaine de l'accès à l'eau potable qui se conçoit désormais comme une composante d'une politique plus large de gestion de l'eau-ressource.

2.1. *La Consultation mondiale sur l'eau potable et l'assainissement de New Delhi (1990)*

La Consultation mondiale sur l'eau potable et l'assainissement, qui a lieu à New Delhi en septembre 1990, quelques mois après le Forum de Montréal (cf. *supra* II., 3.) quoique d'une toute autre teneur, est organisée par le comité directeur de la DIEPA et le PNUD pour marquer la fin de la DIEPA. Sa déclaration finale fut adoptée par la Résolution 45/181 de l'Assemblée générale de l'ONU [UN, 1990b]. Ses résultats sont en dessous des espérances en termes opérationnels, institutionnels et financiers [Baron, 2006a]. Biswas [1988, 2009] note à ce propos, qu'un intérêt plus grand aurait dû être porté à des dispositions financières adaptées aux objectifs radicaux qui étaient fixés. On peut ajouter que l'accent mis sur le financement public à Mar del Plata entre en contradiction avec les PAS qui ont commencé à être mis en œuvre dans le sens d'une réduction des déficits publics [Baron, 2006a]. Les modalités de mise en œuvre du Plan d'Action ensuite n'ont pas été suffisamment prévues [Biswas, 1988, 2009].

La DIEPA a certes permis de limiter l'accroissement des besoins et obtenu des améliorations dans le milieu rural, mais n'a pas été capable de tenir le rythme de l'urbanisation exponentielle des PED et de l'extension des quartiers informels non raccordés aux réseaux. Finalement la logique de l'offre qui se voulait globalisante promue à Mar del Plata se révèle mal adaptée aux réalités [Baron, 2006a]. En effet, pour parvenir à un accès universel d'ici à la fin du siècle (2000), il faudrait que les coûts soient réduits de moitié, et que les ressources financières à disposition soient au moins doublées [UN, 1990a :3].

C'est ainsi que la Consultation prend acte de l'impossibilité de couvrir les besoins en eau de toute la population. On passe d'un « droit pour tous » à l'accès à l'eau potable, au sous-titre de la déclaration de New Delhi : « *some for all rather than more for some* » [UN, 1990a :2]. Cette évolution révèle bien la volonté de trouver d'autres solutions en termes opérationnels, institutionnels et financiers ; on retrouve ainsi dans cette déclaration – qui marque un tournant par rapport à la décennie précédente – les prémices de la conception qui prévaudra à Dublin deux ans plus tard. La Déclaration de New Delhi énonce donc quatre principes. Le programme « Eau Salubre 2000 », lancé en mai 1990 pour toute la décennie, reprend ces principes et les justifie sur la base des résultats de la DIEPA constatés sur le terrain, pour que l'eau salubre devienne une réalité en l'an 2000.

Le premier principe énonce que la protection de l'environnement et la sauvegarde de la santé doit passer par une « gestion intégrée des ressources en eau » et des déchets liquides et solides [UN, 1990a : 3]. Ce terme, qui deviendra le mot d'ordre incontournable de la gestion de l'eau, est présenté comme nécessaire pour lutter contre la pénurie et la pollution croissante de la ressource en eau, autrement dit pour « *optimiser sa conservation et sa protection* » [Ibid., p. 4]. Ce type de gestion repose en effet sur la conservation de l'eau, son recyclage et la gestion des déchets ainsi que sur une combinaison appropriée d'instruments législatifs, de politiques de tarification et de mesures d'exécution (*enforcement measures*) [Ibid.] ; instruments d'action publique que nous avons présenté *supra* (cf. Chapitre 4, II., 3.). Outre le recours au terme économique « optimiser », on notera que le principe de participation – « *l'implication des communautés au même niveau, c'est-à-dire en tant que partenaire de l'Etat et des agences sectorielles* » – est ici conservé puisqu'il est avancé comme le meilleur moyen d'améliorer les environnements domestiques. Il faut en d'autres termes s'appuyer sur le savoir local (*indigenous knowledge*) de façon à ce que les politiques et programmes mis en œuvre soient crédibles et pertinent aux yeux des bénéficiaires [Ibid.].

Le second principe souligne que de fortes institutions sont essentielles au développement soutenable – terme apparu officiellement trois ans plus tôt dans le rapport Brundtland (cf. *supra* III., 1.). Pour que ce soit possible, il faut notamment des politiques appropriées, en termes de législation et d'incitations [UN, 1990a]. Le rôle de l'Etat doit changer et passer de celui de fournisseur à celui d'organisateur et de facilitateur ce qui permettra aux institutions publiques locales, aux institutions communautaires et privées de fournir un meilleur service. Ce point confirmant le passage de la convention intérêt général-industrielle à une convention marchande-industrielle où le rôle de l'Etat et de garantir les bonnes conditions de fonctionnement du marché. Pour cela, la décentralisation est nécessaire, elle requiert un appui fort de l'Etat tandis que l'entreprise privée locale peut l'assister dans l'amélioration de l'efficacité et l'expansion de la prestation de service [*Ibid.*]. Le rôle spécial des ONG est ensuite reconnu et doit être renforcé : elles sont « *flexibles, crédibles, prêtes et capables d'expérimenter des approches innovantes* » et devraient aussi à ce titre être soutenues par les Etats [*Ibid.*]. L'importance du développement des ressources humaines à tous les niveaux est soulignée, en particulier celui des femmes.

Le troisième principe concerne la gestion communautaire ou par les collectivités locales, qui « *va au-delà de la simple participation* » et qui a pour but d'habiliter (*empower*) les communautés¹⁸³ à posséder et à contrôler leurs propres systèmes [UN, 1990a :5]. Celle-ci est présentée comme une clé pour des services soutenables pour les pauvres ruraux et comme une option viable pour les zones urbaines pauvres et doit ainsi être appuyées par les Etats et constituer une priorité dans les stratégies nationales du secteur pour les années 1990. Il faudra bien sûr s'assurer que les plans et programmes nationaux soient sensibles, prennent en compte les besoins et souhaits des communautés tandis que les modes de gestion communautaires devront être évaluées [*Ibid.*].

Le quatrième principe enfin, énonce qu'étant donné le nombre de personnes non desservies et la demande croissante, des stratégies financières plus efficaces doivent être adoptées pour les années 1990 pour la soutenabilité de long-terme du secteur [UN, 1990a]. Il est répété que pour atteindre une couverture complète avec les approches conventionnelles, il faudrait multiplier par cinq les niveaux d'investissements dans le secteur. Ainsi, les nouvelles stratégies doivent avoir deux objectifs clés : (i) une plus grande efficacité dans l'utilisation des fonds disponibles ; (ii) la mobilisation de fonds additionnels provenant des Etats, des donateurs comme des « consommateurs » [*Ibid.*], la Résolution 45/181 ajoutant les ONG

¹⁸³ Le terme *local community* est ici traduit par communauté locale mais doit s'entendre largement comme désignant tout autant les communautés au sens classique que les collectivités locales décentralisées.

[UN, 1990b]. Ce dernier principe entérine donc l'idée que les usagers – désormais consommateurs – doivent participer financièrement, l'eau devient donc un élément qui peut être facturé. Or, considérer que l'eau nécessite une contrepartie financière revient à faire des instances en charge de sa gestion les seules à décider du coût de facturation effectif de l'eau distribuée [Mikaïl, 2008]. A ce titre Mikaïl [2008 : 77] note que la Déclaration de Delhi constitue un « régression onusienne » en faisant résider la solution dans le paiement de leur accès à l'eau par les usagers. Ainsi, il faut atteindre un meilleur fonctionnement budgétaire par le recouvrement des coûts récurrent de fonctionnement et de maintenance pour garantir la viabilité du système [UN, 1990a : 6]. Pour cela, des mécanismes de tarification appropriés doivent être adoptés, qui reflètent les conditions socio-culturelles et économiques locales. Il doit y avoir en outre une large promotion du fait que l'eau potable n'est pas un bien gratuit [*Ibid.*].

On reconnaît très clairement dans les principes de la Déclaration de New Delhi, le référentiel marchand, auquel font référence Baron et Isla [2004, 2006], qui sera promu à Dublin deux ans plus tard et réaffirmé ensuite dans les Objectifs du millénaire. C'est donc cette Déclaration qui est effectivement prise comme référence depuis l'échec de la DIEPA et jusqu'aujourd'hui, même si un certain nombre de règles ou de modalités d'application se modifient [Baron, 2006a].

Mises à part cette Déclaration, qui résulte d'une « consultation mondiale » (et qui a pourtant dessiné des principes qui font loi jusqu'aujourd'hui), et la Charte de Montréal, qui découle d'un Forum, aucune « mégaconférence » internationale ayant explicitement l'eau pour objet n'avait eu lieu depuis Mar del Plata [Biswas, 2009]. Il faudra attendre 1992 et la Conférence de Dublin pour que l'eau réapparaisse pleinement au centre des débats. L'eau disparaît donc de l'agenda politique international durant les années 1980 et 1990. Aucune « mégaconférence » sur le thème « 20 ans après » n'est organisé pour Mar del Plata comme ce sera le cas pour des thèmes suscitant encore l'intérêt politique comme l'environnement (Stockholm+20 à Rio en 1992) ; d'une certaine manière, l'eau n'était plus considérée par la communauté internationale comme étant une question politique prioritaire [Biswas, 2009 : 4]. A tel point que le bilan que dresse Biswas [2009 : 6] lui fait dire que la Conférence de Mar del Plata et les activités qui ont été entreprises à sa suite ont plus contribué de façon significative au développement de l'accès à l'eau, que tous les efforts combinés entrepris par la suite par le système onusien dans son ensemble avant cet événement et durant les trois décennies suivantes.

2.2. La transition d'une gestion par l'offre à une gestion par la demande

Jusqu'au milieu des années 1970, les objectifs premiers des politiques de développement du secteur de l'eau – qui s'appuyaient sur des nouveaux projets d'approvisionnement pour répondre à la croissance exponentielle de la demande – étaient de soutenir des niveaux croissants de développement économique et de trouver des façons d'accroître la disponibilité de la ressource pour répondre aux demandes anticipées [Gleick, 1998 ; Jouravlev, 2001]. En effet, l'approche économique du problème de l'approvisionnement en eau qui a prévalu dans le passé, et qui reste dominante encore aujourd'hui, est celle d'une gestion par l'offre c'est-à-dire une démarche quantitative où le problème de l'eau se réduit à un problème de disponibilité [Babillot et Le Lourd, 1998]. Il s'agit d'une approche basée sur les coûts de la maîtrise de l'eau en tant que ressource et de sa production ou de sa mise à disposition, sur une convention d'accessibilité industrielle.

La satisfaction des besoins humains fondamentaux, les besoins écologiques en eau, le rôle des communautés et de la culture ainsi que les besoins des générations futures – dont la considération résulte aujourd'hui des travaux des années 1970 (cf. *supra* II., 2. et 3.) – n'étaient pas pris en compte dans la conception de telles politiques [Gleick, 1998]. L'accent porté sur l'approvisionnement, c'est-à-dire sur l'offre, a conduit à la négligence des usages et des types de consommation de l'eau, c'est-à-dire à la négligence de la demande. Or, une analyse de la demande révèle que les usages de l'eau ne sont pas équivalents et exclusifs mais qu'elle est relative non pas au bien en tant que tel mais aux différentes et multiples fonctions de l'eau [Babillot et Le Lourd, 1998 ; Saleth et Dinar, 2004]. Les diverses fonctions de l'eau correspondent en pratique à autant d'usages différents, répondant à des objectifs ou besoins différents. Ainsi, la science économique ne peut se contenter de considérer la « ressource naturelle eau » mais se doit de prendre en compte les multiples fonctions qu'elle permet, et donc les usages exprimés par différents acteurs, usages à valeurs différentes pouvant entrer en concurrence [Babillot et Le Lourd, 1998]. En outre, ces différents usages concurrents – c'est-à-dire la demande en eau – sollicitent le milieu naturel – qui lui aussi est demandeur en eau pour sa reproduction – en y prélevant l'eau et éventuellement ensuite en la restituant après usage [*Ibid.*].

La négligence de cette demande, multiple et diverse, a mené à son tour à des technologies et pratiques inefficaces et à des allocations inéquitables d'offres en eau limitées [Gleick, 1998]. En effet, le recours systématique à des solutions uniquement quantitatives, sans réflexion en amont sur la nature de la demande et les moyens de la satisfaire ne peut que

mener à terme à de mauvais résultats [Baron et Isla, 2004]. Or les technologies de l'eau et l'ingénierie, si elles sont indispensables, ne peuvent à elles seules constituer la solution pour un approvisionnement en eau efficace et équitable, et ce d'autant plus qu'elles n'ont pas de légitimité propre [Taithe, 2010]. Le politique est encore une fois absent de la réflexion. Or les travaux en termes d'écodéveloppement (cf. *supra* II., 2.) ont montré l'importance de la participation des populations impliquées à la définition des objectifs et des modalités de gestion d'un projet de développement (qui peut s'apparenter à une ressource commune finalement). De même, les travaux d'Ostrom (cf. *supra* Chapitre 4, II., 4.) ont largement démontré que des règles de choix collectifs sont indispensables à la gestion de ressources communes, ces dernières devant être le résultat d'une entente entre les différents membres du groupe concerné, et allant plus loin, à un niveau supérieur, entre différents groupes sociaux.

Des contraintes physiques, humaines, financières et écologiques limitent ainsi la pertinence des solutions de l'offre et les pays essaient aujourd'hui de mettre en place les fondations institutionnelles nécessaires à la promotion de solutions axées sur la demande [Saleth et Dinar, 2004 ; Jouravlev, 2001]. Alors que les réformes institutionnelles peuvent différer d'un pays à l'autre en termes de couverture effective et d'efficacité, elles sont remarquablement similaires en termes d'orientations, de par l'importance accordée à la réallocation par le marché de l'eau disponible, les processus de décentralisation et de privatisation, la mise en place d'une gestion intégrée et l'accent mis sur la viabilité économique et financière ainsi que sur la soutenabilité physique de la ressource [Saleth et Dinar, 2004]. Ces évolutions sont évidemment en lien avec les recommandations énoncées au sein des différentes conférences internationales après Mar del Plata et avec les conceptions théoriques sous-jacentes que nous avons présenté *supra*, et vont s'accroître à partir de 1992. Saleth et Dinar [2004 : 179] assimilent ces évolutions à une transition d'un « développement de l'eau » (*water development*) – caractérisé par une structure de décision bureaucratique en boucle fermée où les considérations politiques et d'ingénierie prédominent – à une « allocation de l'eau » (*water allocation*) – qui demande un processus de décision ouvert et participatif où les questions économiques sont prioritaires.

Cette transition d'une gestion par l'offre à une gestion par la demande suppose donc pour Saleth et Dinar [2004], économistes à la Banque mondiale, d'adopter un processus de décentralisation et de privatisation, de mettre en place une gestion intégrée des ressources en eau et de promouvoir la viabilité financière et la soutenabilité physique. Le processus de décentralisation d'abord, qui est une tendance dominante et une caractéristique manifeste du

secteur de l'eau dans le monde entier, est un facteur clé pour accélérer la transition vers le paradigme allocatif [*Ibid.*, p. 180]. Cette popularité de la décentralisation dans le secteur de l'eau découle pour les auteurs, du fait que les pays reconnaissent désormais la distinction fonctionnelle entre d'une part, les arrangements décentralisés nécessaires pour la participation des usagers et d'autre part, les mécanismes centralisés nécessaires à la coordination et au contrôle.

La mise en place d'une gestion intégrée des ressources en eau, concerne désormais tous les pays mais les arrangements institutionnels sous-tendus par cette approche sont très différents [*Ibid.*, p. 181]. En effet, la plupart des pays ont des organes politiques (conseils de l'eau, etc.) pour faciliter cette perspective intégrée. En revanche tous n'ont pas développé de plan national de l'eau désagréé en fonctions des régions et des secteurs. Bien que ces plans ne requièrent ni ne mènent à des changements institutionnels, ils fournissent le cadre technique nécessaire pour promouvoir cette perspective intégrée qui, une fois mise en œuvre entraînera alors d'importants changements institutionnels [*Ibid.*].

La promotion de la viabilité financière et de la soutenabilité physique se manifeste enfin par le principe de recouvrement intégral des coûts (*full cost recovery*) que l'on voit émerger à New Delhi (1990) et qui sera repris à Dublin (cf. *infra* IV., 1.). Les pays reconnaissent unanimement selon les auteurs, qu'une amélioration progressive du recouvrement des coûts est la première étape pour sauver le secteur de l'eau de la crise financière et de la dégénérescence physique. Alors que le recouvrement des coûts de fonctionnement et de maintenance est l'objectif affiché dans tous les pays, les auteurs saluent l'initiative de certains pays comme l'Australie et le Chili d'essayer le recouvrement des coûts qui prennent en compte la dépréciation du capital (amortissement) (*annuity-based capital cost recovery*). Néanmoins, le problème de base persiste pour ces auteurs, dans la mesure où les subventions, notamment à la consommation d'eau potable sont toujours en place [*Ibid.*, p. 181-182]. Par ailleurs, la soutenabilité physique de la ressource en eau suppose des contrôles de qualité coûteux, basés sur des standards de qualité et des processus de régulation permettant le contrôle de la pollution.

D'ailleurs le Chili figure, pour ces auteurs, parmi les pays (avec l'Australie) ou régions (Californie et Colorado), qui disposent déjà de la capacité de réussir le défi du paradigme allocatif dans la mesure où non seulement ils distinguent les fonctions allocatives des fonctions de développement dans le secteur de l'eau mais ils disposent désormais des ingrédients institutionnels pour soutenir les marchés de l'eau comme mécanisme d'allocation

[Saleth et Dinar, 2004 : 179 ; voir également Anderson, 2000]. Dans des pays comme la France et la Grande-Bretagne, les changements initiés commencent selon les auteurs à générer des gains de performance substantiels et provoquent des réformes institutionnelles durables [*Ibid.*].

La préoccupation nouvelle pour la demande révèle, au-delà des arguments avancés par les auteurs, une évolution positive de la considération du « problème » de l'eau – celle-ci n'étant alors plus exclusivement technique – mais soulève en revanche d'autres difficultés. En effet, faire coïncider offre et demande est une tâche difficile dans la mesure où les autorités publiques doivent concilier différents besoins et usages concurrents de l'eau qui varient temporellement et spatialement ce qui renvoie bien au problème politique évacué dans l'analyse qui vient d'être présentée. Des outils d'aide à la décision, tels que des indicateurs informant sur l'état de la ressource, sont alors nécessaires – même s'ils sont critiquables (cf. *supra* Chapitre 4, I.) – et ont été développés pour informer et mieux orienter une gestion de l'eau de long terme [Molle et Mollinga, 2003 ; cf. *supra* Chapitre 1, I., 4.]. Au-delà de ces indicateurs, des arènes politiques doivent être mises en place qui permettent une confrontation politique des différents usagers et valeurs en jeu dans l'allocation de l'eau, ce afin que l'efficacité ne soit pas le seul critère d'évaluation. Jouravlev constate à ce sujet en 2001, que les aspects relatifs à l'équité sont quelques peu marginalisés dans le débat et souligne le fait que les modèles de gestion de l'eau ne peuvent être exportés ou transposés de manière rigide et ce d'autant plus qu'au sein d'un même pays existent de grandes différences tant en termes de disponibilités de l'eau qu'en termes de traditions et de capacités de gestion. Nous nous intéressons maintenant au cas du Chili, que Saleth et Dinar [2004] présentent comme ayant la capacité de réussir cette transition vers le paradigme allocatif.

3. Consolidation radicale des marchés des droits d'eau au Chili

De même que dans le domaine économique, le Chili est souvent présenté comme un exemple de réussite parmi les pays ayant transféré la propriété des services d'alimentation en eau potable au secteur privé et plus largement pour avoir réussi la transition du modèle de développement du secteur de l'eau au modèle allocatif (cf. *supra* III., 2.2.) [Saleth et Dinar, 2004]. Pour comprendre ces évolutions il nous faut présenter maintenant le système de marché des droits d'eau au Chili tel que prévu par le Code de l'eau de 1981, découlant directement des anciennes versions présentées *supra* (cf. II.4.).

Le Code de l'eau (*Código de Aguas*) est adopté le 13 août 1981, par le Décret à force de loi n°1.122 et marque une rupture dans les modalités d'appropriation de l'eau au Chili

[Petit, 2002]. Il stipule dans l'article 5 du titre II, que « *l'eau est un bien public (bien national à usage public) pour lequel un droit d'usage (d'exploitation, d'utilisation) est conféré aux particuliers, en conformité avec les dispositions du présent code* » [Ministerio de Justicia, 1981]. Le droit d'usage est défini dans l'article 6 comme « *un droit réel sur l'eau qui consiste en son utilisation et sa jouissance, avec les exigences et selon les règles prescrites par ce code* » [Ibid.]. L'article précise que « *le droit d'usage sur l'eau est sous la maîtrise de son titulaire qui pourra en user, en jouir et en disposer conformément à la loi* » [Ibid.]. Le droit d'eau de 1981 serait donc un bien un *ownership right* dans le sens général comme dans le sens qu'y donne Ostrom, incluant le droit d'aliénation (cf. *supra* Chapitre 4, II.). En soulignant que l'eau se maintient comme bien national à usage public tout en rendant possible la commercialisation des droits d'usage sur l'eau, et bien que le marché comme mode de fonctionnement ne soit pas explicitement mentionné [Bauer, 1993], c'est une sorte de « privatisation en douce » de l'eau qui se fait [Gentes, 2006]. Sont également distingués dans les articles 13 et 14, les droits non consommptifs (*derechos no consuntivos*), créés pour faciliter le développement de l'hydroélectricité, des droits consommptifs (*derechos consuntivos*) « classiques » pour les autres usages et spécifiés pour un certain volume d'eau par unité de temps. Les premiers autorisent leur propriétaire à détourner l'eau d'un cours d'eau sous l'obligation de la retourner inaltérée dans le même cours d'eau [Ministerio de Justicia, 1981].

Le Code de l'eau régule désormais la propriété des droits d'usage sur l'eau, la forme de leur exercice, les organisations d'usagers, les procédures et l'autorité d'application des normes [Hernández Astudillo, 2006 ; Bauer, 1993 ; Dourojeanni et Jouravlev, 1999]. Les droits sont accordés sur simple sollicitation dans la mesure de la disponibilité de la ressource ; et aucun ordre de priorité d'usage n'est établi. Le droit est accordé, selon le principe d'efficacité du marché, à celui qui sera en mesure d'en tirer la meilleure rentabilité : c'est lui qui paiera le plus cher pour l'obtenir et il devrait toujours l'obtenir de détenteurs moins efficaces [Hernández Astudillo, 2006 :5]. On reconnaît clairement les principes préconisés par les tenants de la théorie des droits de propriété (cf. *supra* Chapitre 4, II., 2.1.). Finalement, ce sont toutes les conditions légales propices à l'émergence de marchés des droits d'eau institutionnalisés qui sont mis en œuvre par ce code [Bauer, 1993 ; Dourojeanni et Jouravlev, 1999 ; Petit, 2002 ; Gentes, 2006]. En outre, les droits d'eau sont désormais complètement séparés de la propriété de la terre et peuvent alors être achetés, vendus, hypothéqués et transférés comme n'importe quel bien économique ; ce qui fait du Chili le seul pays d'Amérique latine à avoir développé un cadre réglementaire qui permet des transactions commerciales de droits d'eau, indépendamment de la terre [Ibid.]. En outre, aucune

autorisation administrative n'est demandée lorsque l'usage de l'eau ou l'endroit où elle est prélevée sont modifiés ce qui donne aux titulaires de droits une très grande liberté [Petit, 2002]. Les droits ne sont pas non plus soumis à la règle de l'usage bénéficiaire (cf. *supra* Chapitre 4, II., 2.2.) ce qui permet aux détenteurs de conserver les droits sans les utiliser.

Ceci dit, le système repose en réalité sur une affirmation du rôle de l'Etat et de l'administration en même temps qu'un renforcement des droits de propriété. Le modèle chilien des marchés d'eau est donc une combinaison de propriété privée et de régulation publique [Petit, 2002, 2004]. Il va à l'encontre des auteurs de la NER qui développaient une lecture idéologique et biaisée de l'école des droits de propriété et du cas chilien (cf. *supra* Chapitre 4, II., 2.3.) mais aussi d'auteurs comme Saleth et Dinar [2004].

De plus, le Code de l'eau prévoit l'existence d'organisations d'usagers et leur donne un pouvoir relativement important ce qui fait finalement du système de marché des droits d'eau chilien une institution hybride dans le sens où il combine des droits de propriétés privés, une régulation étatique de même que des institutions communes de gestion. Les conseils de surveillance par exemple (*juntas de vigilancia*), exercent une fonction publique d'administration de l'eau – qu'ils partagent certes avec la DGA mais qui est ici circonscrite au territoire correspondant au bassin hydrographique de leur juridiction [Vergara, 2011]. Leur rôle est donc non seulement d'administrer et de distribuer l'eau à laquelle leurs membres ont droit mais également, dans l'intérêt général, de régir et de surveiller les cours naturels sous leur juridiction et plus largement le bassin hydrographique [*Ibid.*]. Il s'agit donc d'une institution mixte, veillant aux intérêts communs des membres mais également à l'intérêt général. En pratique, ces conseils de surveillance déterminent la quantité d'eau dont dispose le bassin hydrographique, veillent à sa conservation, déterminent les modalités de sa distribution et résolvent les conflits qui en découlent de manière préventive – c'est-à-dire avant leur judiciarisation [*Ibid.*]. Ils peuvent également, avec l'accord de la DGA, construire des ouvrages d'exploitation et d'utilisation commune et ont l'obligation de les entretenir et de les maintenir en bon état. Ils rassemblent toutes les organisations d'usagers d'un bassin hydrographique.

On trouve également les communautés d'eau (*comunidades de agua*) et les associations d'utilisateurs d'un canal d'irrigation (*asociación de canalistas*) qui elles, n'ont pas le devoir de veiller à l'intérêt général mais uniquement aux intérêts de leurs membres et qui se forment du fait de l'existence d'un ouvrage de propriété et d'utilisation commune [Vergara, 2011]. Ce sont des entités avec une personnalité juridique propre, sans but lucratif,

et qui ont pour objectif d'administrer les sources ou les cours d'eau sur lesquels elles ont compétence et/ou les ouvrages qui permettent de la capter, stocker ou acheminer, de la redistribuer entre ses membres et de résoudre les conflits entre membres ou avec l'organisation elle-même. Pour Vergara [2011], le problème de ces organisations d'utilisateurs réside dans le fait qu'elles sont à la fois juge et partie dans la solution des conflits qui se développent en leur sein. Il existe alors selon l'auteur des conflits d'intérêts au moment de résoudre un conflit entre les membres, ce qui justifie la création de tribunaux spéciaux capables de prendre des décisions de manière indépendante par rapport aux intérêts individuels des membres de ces organisations.

Les principes économiques généraux sur lesquels reposent les règles d'allocation édictées dans le Code de 1981 sont alors les suivants [Hernández Astudillo, 2006 : 5-6 ; Galaz, 2003] :

- Disjonction eau-foncier. Les droits d'eau ne sont pas affectés à une propriété foncière déterminée et peuvent juridiquement être l'objet d'activités commerciales indépendantes.
- Attribution gratuite et sans justification du besoin associé : si le demandeur remplit les conditions légales et que l'eau est disponible, un droit doit lui être attribué.
- Absence d'obligation de l'usage bénéficiaire du droit (*effective and beneficial use*) : les droits, non seulement ne sont pas attribués à un usage particulier mais il n'existe pas non plus d'obligation d'en faire un usage bénéficiaire. Il n'y a aucun motif prévu de révocation du droit.
- Libre disponibilité et acquisition : l'individu auquel a été accordé un droit d'eau peut en disposer comme il le souhaite. Le marché résoudrait ainsi les conflits entre usages alternatifs, non seulement urbain/rural mais aussi entre secteurs productifs.
- Inscription (formelle) du régime de propriété : les droits d'eau doivent être inscrits de la même façon que la propriété foncière, pour donner une certitude juridique.
- Reconnaissance de droits préexistants et d'usages mineurs : tous les droits acquis antérieurement basés sur la précédente législation sont reconnus même lorsqu'ils n'étaient pas inscrits (par exemple les droits sur les puits domestiques).
- Unité du courant : la ressource doit être administrée en considérant les eaux de surface et les eaux souterraines d'un bassin hydrographique.
- Administration par les usagers : l'Etat n'intervient quasiment pas dans la gestion de l'exercice effectif des droits d'eau. Il appartient aux organisations d'utilisateurs de mettre en œuvre et de gérer tout ce qui concerne le prélèvement, la répartition entre les

titulaires de droits et la construction, l'exploitation, la conservation et l'amélioration des travaux de captage, d'acheminement et autres activités nécessaires pour l'approvisionnement de l'eau.

- Sécurité juridique des droits : il existe diverses ressources et actions judiciaires, constitutionnelles, civiles et criminelles permettant de défendre les droits d'usage d'eau en cas de dommage ou d'interférence illégitime dans l'exercice du droit.

Autrement dit, le Code de l'eau sépare la propriété de l'eau de celle de la terre en permettant sa vente et son achat librement et sans protéger les communautés de la soustraction des ressources en eau de leur territoire ni même assigner de priorité d'usage en faveur de l'eau potable pour les populations [Mundaca, 2009].

L'ouverture extérieure du pays conséquente aux réformes économiques rend les zones rurales attractives à l'investissement du fait des exportations sylvicoles, agricoles, en bétail et surtout fruitières, dégagant des recettes non négligeables pour le développement d'un pays, quoique moins importantes que prévu [Bauer, 1993 ; Galaz, 2003 ; CEPAL-GWP, 2003]. Le foncier commence à être géré et administré comme une entreprise, les terres et les eaux nécessaires à ces cultures (surtout fruitières, intensives en eau) font fonctionner le marché du foncier et des droits d'eau [Hernández Astudillo, 2006]. Ce changement dans l'utilisation des terres entraîne une augmentation de la production agricole et donc de l'emploi sans nouvelle infrastructure hydraulique tandis que la flexibilité du marché permet la flexibilité des cultures en fonction de la demande [Anderson, 2000 ; Galaz, 2003]. En outre, Anderson [2000], du courant de la NER (cf. *supra* Chapitre 4, II., 2.3.), note une amélioration de l'efficacité des services de distribution et d'assainissement dans les villes sans répercussion sur les prix, rendue possible notamment en rachetant les droits des agriculteurs ou une petite partie du total des droits de chaque agriculteur et ce, sans effet négatif dans les zones agricoles proches des zones urbaines exigeant de l'eau. Cette posture, adoptée dans de nombreuses publications, dont plusieurs sont associées à la BM, relève plus pour Bauer [1993] d'une affirmation politique ou théorique plutôt que d'une analyse équilibrée ou empirique.

Ainsi, l'instauration de marchés de droits d'eau peut présenter des avantages dans certaines régions et éventuellement pour l'agriculture, mais elle présente en revanche un potentiel limité en ce qui concerne des transactions intersectorielles ou concernant d'autres secteurs comme l'industrie minière ou l'eau potable [Gentes, 2006]. En outre, il y a effectivement peu de transactions qui se font en pratique – la plupart se faisant entre irrigants ou dans le peu de cas où elles sont intersectorielles, se faisant sur la base de l'échange

volontaire – et souvent celles qui existent sont liées au foncier [Bauer, 1993 ; Dourojeanni et Jouravlev, 1999 ; Petit, 2002, 2004 ; Galaz, 2003]. Une des raisons à cela provient du fait que de nombreux droits ne sont pas inscrits formellement ; ils sont estimés entre 60% et 90% [Dourojeanni et Jouravlev, 1999]. Alors, dans la mesure où ils sont protégés par le Code de 1981, seuls les droits inscrits peuvent être achetés, vendus ou hypothéqués ce qui empêche alors les transactions. Les organisations d'usagers en revanche, maintiennent leurs propres registres pour pouvoir être en mesure de distribuer effectivement l'eau à ses vrais propriétaires sans que cela n'implique de titre légal (de façon informelle) ; souvent au profit des plus « gros » agriculteurs [Bauer, 1993 ; Dourojeanni et Jouravlev, 1999 ; Hearne et Donoso, 2005]. Par ailleurs et contre toute attente, des conflits ont pu émerger entre détenteurs de droits sur un même cours d'eau : entre détenteurs de droits consommptifs et non consommptifs au détriment des premiers. En effet, ceux-ci se situent en aval des détenteurs de droits non consommptifs qui sont dans la très grande majorité des cas, des entreprises hydroélectriques [Galaz, 2003]. En pratique en effet, il peut arriver que les réservoirs en amont ne soient pas remplis suffisamment pour garantir que les utilisateurs en aval ne soient pas affectés, ou retiennent une eau précieuse aux populations lors des périodes de sécheresse [*Ibid.*].

Les avantages à la mise en place du marché des droits d'eau mis en évidence sont donc à nuancer du fait de l'absence totale de prise en compte du territoire en tant que construit social et vecteur d'identité (cf. *supra* Chapitre 4, III., 2.2.), aspect particulièrement important en zone rurale [Gentes, 2003]. En outre, les agriculteurs qui, moins efficaces (en termes de rentabilité économique) dans l'utilisation du foncier et de l'eau, ont été « abandonnés à leur sort » [Hernández Astudillo, 2006]. La majorité d'entre eux, n'ayant pas été informé des nouvelles règles et procédures mises en place par le code de l'eau, ont perdu à la mise en place de ce système en continuant à cultiver de manière traditionnelle en marge de ce système [Bauer, 1993 ; Petit, 2002, 2004] ou en vendant leurs terres. Cette asymétrie d'information a fait qu'ils ne savaient pas que, s'ils avaient besoin de plus d'eau, il fallait inscrire des droits d'eau avant que d'autres ne le fassent, ni qu'ils pouvaient s'opposer – sous un certain délai de prescription – aux prétentions de ces derniers ; ni que l'usage des eaux souterraines et de la majorité des eaux de surface requérait également l'inscription d'un droit pour éviter qu'un autre se les approprie ; ni qu'en vendant une partie de leur terre ils pouvaient être en train de vendre la totalité de leurs droits d'eau ce qui arrivait non seulement à cause de l'analphabétisme et de son instrumentalisation mais aussi et surtout, parce qu'il était inimaginable pour eux que l'eau et la terre « n'aillent pas ensemble » : « *l'eau comme*

ressource symbolique demeure pour beaucoup une ressource vitale qu'il est inconcevable de vendre » [Petit, 2002 : 95]. Cette conviction reste pourtant très répandue malgré les dispositions en vigueur du Code de l'eau [Bauer, 1993] ce qui confirme que les conflits sont d'autant plus nombreux que les modèles d'évaluation mobilisés par les individus dans l'interprétation des règles ne sont pas les mêmes que les modèles d'évaluation présidant à ces règles. Ces règles ne seront alors pas respectées en pratique. Hernández Astudillo [2006] ajoute à ce constat que d'autres, eux, s'y connaissaient en exportations agricoles et en matière d'inscriptions de droits. Ils savaient également qu'ils pouvaient inscrire autant de droits que souhaité et disposaient des ressources pour le faire.

A travers les limites ci-dessus identifiées ressort particulièrement la particularité de l'eau, intrinsèquement liée au territoire, aux représentations sociales et symboliques à son encounter et aux liens qu'elle implique. C'est par un processus similaire à celui qui vient d'être évoqué que les terres rurales de la zone côtière d'Araucanie, riches en eau, ont été progressivement vendues aux entreprises forestières productrices de cellulose, très consommatrices en eau et qui se sont implantés surtout dans les zones traditionnellement indigènes, facilités et promus par un décret-loi du gouvernement militaire de 1974 [Yañez et Gentes, 2005]. Les agriculteurs émigrent alors vers les hameaux, villages ou villes les plus proches où les perspectives d'emploi sont faibles. Or, cette utilisation massive des eaux souterraines n'est pas sans conséquences sur la disponibilité en eau potable pour les communautés alentours, approvisionnées du fait de leur dispersion géographique, par des puits domestiques souvent informels – qui s'assèchent ou se contaminent – ou des programmes ruraux pour l'eau potable (*Programma Agua Potable Rural*, PAPR)¹⁸⁴ – qui doivent alors creuser plus profond, augmentant ainsi les coûts des travaux et de maintenance. Les conséquences écologiques de ces plantations forestières ne sont également pas à négliger puisqu'elles ont provoqué la destruction de la forêt indigène (*bosque nativo*) dans les territoires indigènes ruraux, la diminution des nappes d'eau souterraine, qui provoquent aujourd'hui des sécheresses et des incendies [Yañez et Gentes, 2005]. En outre, la spéculation

¹⁸⁴ Au début des années 1960 au Chili comme dans le reste de l'Amérique latine, seulement 6% des habitants des zones rurales avait accès à l'eau potable et il n'existait pas d'organisme officiel responsable de l'approvisionnement pour ces communautés. Le peu de systèmes construits étaient le produit d'initiatives privées en collaboration avec des institutions qui bénéficiaient de financements étrangers. C'est la raison pour laquelle fut adopté en 1964 le *Plan Básico de Saneamiento Rural*, et qui donna naissance au *Programma de Agua Potable Rural* (PAPR). Ce projet fut d'abord financé par l'Etat chilien et la Banque interaméricaine de développement (BID) pour ensuite ne reposer que sur des fonds étatiques ce qui est encore le cas aujourd'hui. Ce système repose donc sur la participation de l'Etat (qui finance), du secteur privé (qui met en œuvre, de la conception à la livraison, les modalités d'accès à l'eau potable possibles en fonction du terrain, etc.) et de la communauté rurale considérée (qui, une fois auto-organisée, doit impulser la demande, prévoir les coûts d'opération et de maintenance ensuite pour pouvoir s'autofinancer ensuite, élire un comité d'eau potable rural, etc...).

sur les droits consommptifs et non consommptifs – obtention et rétention de nouveaux droits desquels aucun usage n'est fait, permis par le Code de l'eau qui prévoit que leur octroi se fait gratuitement et sans justification de l'usage prévu – a été nuisible à la petite agriculture et particulièrement aux groupes indigènes (*indígenas*) [Yáñez et Gentes, 2005 ; Yáñez et Molina, 2011].

Cette situation – caractérisée par des acteurs dont les connaissances du système et les ressources diffèrent notablement – a mené à des phénomènes tels que nous venons de les présenter ainsi qu'à une concentration des droits d'eau au profit des mieux pourvus dans ces domaines. Le système de marché qui laisse jouer la concurrence entre les différents usages de l'eau a eu en effet pour conséquence une concentration des droits de propriété – parfois à des fins spéculatives – dans les mains du secteur hydro-électrique, du secteur exportateur minier, et du secteur forestier¹⁸⁵, considérés comme des moteurs du développement national fondé sur les exportations [Mundaca, 2009 ; Larrain et Poo, 2010]. Cette concentration des droits aux mains des secteurs d'exportation se fait donc au détriment d'un accès à l'eau par la population dans certains cas, et de toute façon au détriment de l'agriculture familiale paysanne qui représente une activité importante dans le Sud du pays, et plus spécialement en Araucanie [Alvear Gómez et Canales Ríos, 2010].

Cette région occupe une place particulière dans le processus de construction de l'Etat chilien et cristallise en quelque sorte les différents types de conflits pouvant survenir autour de l'eau, en tant que ressource, comme en tant qu'objet d'un service d'alimentation. En ce qui concerne sa place dans la construction de l'Etat, la résistance opposée par les communautés Mapuche, qui y vivaient depuis toujours, aux colons espagnols et créoles chiliens, puis la campagne de « pacification » menée par ces derniers à leur encontre, ainsi que la spoliation de leurs terres ont fait que cette région cristallise aujourd'hui les tensions entre d'une part, le gouvernement central et la région d'Araucanie et d'autre part, entre l'autorité gouvernementale centrale et locale et les communautés Mapuche [Aylwin, 2005 ; 2008 ; Gallegos Krause, 2011 ; Carruthers et Rodriguez, 2009 ; Boitano, 2011 ; Boccara, 2004 ; Boccara et Bolados, 2010 ; Martinat, 2005 ; Blancpain, 1996]. Elle constitue aujourd'hui la région la plus pauvre du pays puisqu'en 2011, 22.9% de la population d'Araucanie vivait en-dessous du seuil national de pauvreté¹⁸⁶ contre 14.4% au niveau national ; de même 5.3% de

¹⁸⁵ En 2004, 84.6% des droits d'usage consommptifs sont dans le secteur agro-exportateur tandis que 81% des droits d'eau non consommptifs sont la propriété de Endesa España [Mundaca, 2009].

¹⁸⁶ La ligne de pauvreté nationale se calcule surtout par rapport à la valeur d'un panier alimentaire de base (*Canasta básica de alimentos*) [CASEN, 2011a].

cette population régionale se situent en-dessous du seuil national d'extrême pauvreté (*indigencia*) contre 2.8% au niveau national [CASEN, 2011a]. S'agissant des populations indigènes, dont les Mapuche représentent une part largement majoritaire (sur les 8.1% de la population nationale qui se déclarent comme indigène, 86.4% se déclare Mapuche [CASEN, 2011b]), les inégalités sont plus importantes encore. La pauvreté touche en effet les communautés indigènes plus gravement quelles que soient l'ethnie ou la région considérée, et ce pour les deux types de pauvreté. La pauvreté extrême concerne 4.3% des communautés indigènes contre 2.7% pour le reste du pays, tandis que la pauvreté « simple » touche 19.2% des communautés indigènes contre 14% pour le reste de la population nationale [CASEN, 2011b]. La tendance d'une plus grande pauvreté des communautés indigènes se retrouve donc également au niveau régional de l'Araucanie, d'autant plus que les Mapuche ont été confinés peu à peu – sur le modèle nord-américain – dans des réserves où les terres cultivables sont rares et peu productives [Blancpain, 1996 ; Martinat, 2005]. Cette situation contribuera en partie à l'adoption de modifications du Code de l'eau en 2005 et à la création de la Corporation nationale de développement indigène (*Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*, CONADI) en 2003, qui a la responsabilité de promouvoir et protéger les intérêts des communautés indigènes.

Gentes [2006 : 98] note également à propos des limites présentées, que le discours officiel – ainsi que celui tenu par Anderson [2000] et les tenants de la NER – contraste depuis longtemps avec un regard critique porté depuis l'intérieur des territoires et des régions semi-rurales du pays. Il y a des zones dans lesquelles l'impact des activités productives et le manque de régulation et de fiscalisation des marchés d'eau a provoqué dans de nombreux villages ou hameaux des situations de rareté, de pénurie d'eau et de contamination de sources d'eau (souterraines ou de surface). Ainsi, même si les marchés des droits d'eau ne concernent que très peu le secteur de l'eau potable en termes de transactions, ils peuvent l'imputer de façon indirecte et décisive, surtout en zone rurale où la souscription d'un droit d'eau doit se faire de manière proactive (individuellement, ou collectivement dans le cadre des APR par exemple) contrairement aux zones urbaines où ce sont les entreprises de réseau qui détiennent les droits.

IV. La consécration de la convention néolibérale derrière un discours réformiste et englobant

La fusion des principes de bonne gouvernance et de développement soutenable (version Brundtland) adoptés avec force par les institutions internationales et en suivant, par

l'ensemble de la communauté internationale va aboutir, dans le domaine des ressources en eau, au principe de gestion intégrée. Celui-ci est énoncé à la Conférence de Dublin (1992) qui affirme pour la première fois explicitement que l'eau est un bien économique qui doit être géré selon le principe d'efficacité (l'équité devant suivre) puis repris dans le Chapitre 18 de l'Agenda 21 adopté à Rio cinq mois plus tard, pour enfin être réaffirmé dans le cadre plus large des Objectifs du millénaire.

1. La Conférence de Dublin (1992) ou la consécration de l'eau comme bien économique

La Conférence internationale sur l'eau et l'environnement se tient à Dublin en janvier 1992, cinq mois avant la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement durable qui en réaffirmera les principes. Dans la Déclaration de Dublin sur l'eau et le développement soutenable qui y est adoptée, est affirmé le lien existant entre pénurie et mauvaise utilisation de l'eau et menace croissante pesant sur l'environnement et la soutenabilité du développement [UN, 1992c]. Les experts qui y sont rassemblés prennent acte de la condition critique de la situation globale des ressources en eau et les participants appellent à des approches fondamentalement nouvelles portant sur l'évaluation, le développement et la gestion des ressources en eau douce. Les dirigeants du monde entier réunis ensuite à Rio se sont vu faire l'éloge de la Déclaration de Dublin par les participants, qui les ont également exhortés à étudier attentivement et à mettre en œuvre les activités et les moyens qui y sont recommandés dans le cadre de programmes d'action d'urgence pour l'eau et le développement soutenable [Ibid.].

Dans le but de renverser les tendances de surconsommation, de pollution et de menaces de sécheresses et d'inondations, les recommandations qui seront formulées par la Conférence reposent sur quatre principes directeurs :

Principe 1 : L'eau douce – ressource fragile et non renouvelable – est indispensable à la vie, au développement et à l'environnement.

Dans la mesure où la vie dépend de l'eau, une gestion effective des ressources en eau suppose une approche holistique, liant le développement économique et social à la protection des écosystèmes naturels et les usages de la terre et de l'eau sur l'ensemble d'un bassin versant ou d'un aquifère.

Principe 2 : La gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent être basées sur une approche participative associant usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons.

L'approche participative implique de renforcer la conscience de l'importance de l'eau parmi les décideurs et le public en général et suppose une prise de décision au plus bas niveau approprié, et une consultation publique de tous les acteurs impliqués dans la planification et la mise en œuvre des projets reliés à l'eau.

Principe 3 : Les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau.

Ce rôle pivot des femmes, à la fois fournisseuses et usagères de l'eau, et gardiennes de leur environnement, a rarement été reflété dans les dispositions institutionnelles concernant le développement et la gestion des ressources en eau. L'acceptation et la mise en œuvre de ce principe requiert des politiques particulières visant à leur autonomisation et à leur participation dans la prise de décision et dans la mise en œuvre de programmes de gestion de l'eau, sous les modalités qu'elles auront défini.

Principe 4 : L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique.

Ici est reconnu le droit fondamental de tous les êtres humains d'avoir accès à l'eau potable et à l'assainissement à un prix abordable. L'échec de la reconnaissance de la valeur économique de l'eau a conduit à des gaspillages et à des usages dommageables à l'environnement. Gérer l'eau comme un bien économique est un moyen important pour assurer une utilisation efficace et équitable de la ressource et pour encourager sa conservation et sa protection [UN, 1992c].

Dès lors que l'eau est traitée comme un bien économique – ce qui est la première fois au sein du système onusien [Rogers *et al.*, 2002] – les instruments économiques doivent être de plus en plus largement utilisés (taxes de prélèvement, redevances de pollution et marchés de l'eau) et les coûts des usages non marchands pris en compte [Babillot et Le Lourd, 1998 :201]. La Conférence internationale sur l'eau et le développement durable qui s'est tenue à Paris en 1998 renforce cette volonté au niveau politique. Ces principes révèlent aussi la considération croissante, en amont, de l'ensemble du système « eau » et vont ainsi constituer la base du concept de Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), redécouvert dans les années 1990 avec cette conférence. Souvent, la GIRE traduit la volonté d'une vision holistique et écosystémique mais Molle [2008, dans Buchs, 2012] souligne qu'il n'y a pas de définition unique de la GIRE et la qualifie de « concept nirvana ». Elle est en effet revendiquée tout autant par les institutions internationales – qui considèrent qu'elle

permettrait de répondre au besoin de financement par la reconnaissance de la valeur économique de l'eau et par l'implication du secteur privé (bonne gouvernance et principe d'efficacité) [Camdessus et Winpenny, 2003] – que par des figures de l'altermondialisme comme Riccardo Petrella – qui considèrent de leur côté qu'elle permettrait une gestion solidaire de la ressource sans impliquer forcément de transferts financiers (principe d'équité).

Cette dernière posture serait compatible avec la démonstration de Van Der Zaag et Savenije [2006] qui conclue au fait que le concept de GIRE découle uniquement du premier principe de Dublin. En outre, ils montrent que chacun des autres principes de Dublin entre en conflit, de façon différente, avec la première vision de la GIRE qui considère l'eau comme un bien économique comme un autre et nécessitant un prix fixé par le marché [*Ibid.*]. Même le Chili, qui représente pourtant un modèle en la matière (cf. *supra* Chapitre 5, III. 2.), a modifié son Code de l'eau en 2005 pour limiter le commerce de l'eau, notamment dans le but de limiter la spéculation, et pour des considérations écologiques [*Ibid.*] (voir *infra* 4.). L'eau peut certes être considérée comme un bien économique très particulier (cf. *supra* Chapitre 4, I. 2.), mais la définition de son prix par le marché est contraire au concept de GIRE dans la mesure où cela ne mènera pas automatiquement à une allocation souhaitable pour la société, notamment du fait des défaillances de marché (cf. *supra* Chapitre 4, I.2. ; II. 2. Et 3.) [Van Der Zaag et Savenije, 2006]. Pour les tenants de la première interprétation en revanche, la reconnaissance de l'eau comme bien économique permettra de limiter les gaspillages et les usages dommageables à l'environnement tout en assurant une utilisation efficace et équitable de la ressource [UN, 1992c]. Pour Prasad [2007], ce dernier principe a ainsi été utilisé pour justifier la commercialisation de l'alimentation en eau. Il note que l'émergence des principes de Dublin a coïncidé avec celle des grandes multinationales de l'eau, ces dernières devenant « le véhicule de ces principes ».

La poussée majeure pour que soient appliqués les principes du marché au secteur de l'eau sont venus des bailleurs de fonds comme la Banque mondiale [Prasad, 2007]. Dans la même lignée que les principes de Dublin en effet, la Banque mondiale développe, en réponse aux faiblesses des précédentes politiques de l'eau, sa nouvelle politique pour la gestion des ressources en eau [WB, 1993]. Le principe de recouvrement complet des coûts (*ful cost recovery*) y occupe alors une place centrale. L'analyse que fait la Banque des problèmes rencontrés justifie ce changement de politique :

- (i) des investissements publics fragmentés et une gestion du secteur qui ne tient pas compte des interdépendances entre les organismes, administrations et secteurs ;

- (ii) une dépendance excessive vis-à-vis des organismes gouvernementaux trop sollicités, ayant négligé la nécessaire tarification économique, ainsi que la responsabilité financière et participation des usagers, et n'ont pas été efficaces dans la fourniture du service d'eau aux pauvres ; et enfin
- (iii) des investissements et des réglementations publiques négligentes quant à la qualité de l'eau, à la santé et aux préoccupations environnementales [WB, 1993].

L'idée centrale est la nécessité pour les gouvernements de passer du rôle traditionnel de fournisseur de tous les services d'approvisionnement en eau à celui de facilitateur et de régulateur pour des services décentralisés dans le cadre d'une économie (néo)libérale [Margat et Tiercelin, 1998]. On voit bien ici que les arguments mobilisés sont ceux de l'inefficacité et de la négligence du secteur public *en général*, rappelant ainsi l'usage métaphorique et idéologique des modèles [Petit, 2002] auquel Ostrom était opposée (cf. *supra* Chapitre 4, II., 2.). Ainsi, la décentralisation du service d'eau potable et l'adoption d'un prix qui induit un usage efficace de l'eau, constituent pour la Banque mondiale des éléments clés pour une « saine » gestion de l'eau, suivis par la participation des parties prenantes et de la protection de l'environnement [WB, 1993]. Il est à noter que c'est le même vocabulaire qui était employé à partir du début des années 1980 pour justifier les ajustements structurels.

Dans le cas du service d'approvisionnement en eau, les objectifs sont alors d'assurer une fourniture plus efficace et plus accessible des services d'eau dans le but final de couverture universelle – c'est-à-dire le même « objectif final » qui avait été fixé à Mar del Plata et dans la Charte de Montréal (cf. *supra* II., 3.) mais abandonné lors de la Consultation de New Delhi dont le slogan, rappelons-le, était « *some for all rather than more for some* » [UN, 1990a :2] (cf. *supra* III., 2.). Les moyens pour y parvenir sont en revanche différents. Une plus grande implication du secteur privé, des ONG et des groupes d'utilisateurs sont les moyens présentés comme nécessaires pour y arriver, de même que le recouvrement des coûts le sera pour assurer la viabilité financière tout en appliquant des tarifs, redevances progressives ou subventions croisées pour aider les pauvres [WB, 1993]. Pour Saleth et Dinar [2005], la tarification de l'eau est l'un des outils qui peut limiter la pénurie en quantité et en qualité de l'eau et permettre un usage efficace de la ressource. C'est un des outils les plus importants pour intégrer conjointement l'augmentation de l'offre et la gestion de la demande. Cet outil joue deux rôles fondamentaux :

- (1) un rôle financier en tant que mécanisme pour couvrir les coûts de l'investissement, du fonctionnement et de la maintenance du système de l'eau ;

(2) un rôle économique en prenant en compte la valeur de rareté et les coûts d'opportunité pour guider les décisions d'allocation au sein du secteur de l'eau et entre ses différents sous-secteurs.

En outre, la privatisation des services publics, ou leur transformation en entités financièrement indépendantes et le recours à des contrats de délégation de service est fortement encouragée [WB, 1993]. Le secteur de l'eau potable est donc finalement soumis à la même dynamique que celle qui sévit dans le domaine des politiques de développement et dans celui de l'environnement : on assiste à la reformulation du référentiel néolibéral appliqué ici au secteur de l'eau potable [Fournier, 2010 ; Baron et Tidjani Alou, 2011 ; Prasad, 2007 ; Swyngedouw, 2005 ; Baron, 2007a].

2. Le « sacre » du développement soutenable dans sa version Brundtland

Quinze ans après Mar del Plata se tient la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement à Rio en juin 1992. Selon Biswas [2009], la plupart des professionnels du développement et de l'eau s'attendent à ce moment-là, non seulement à retrouver l'esprit qui régnait à Mar del Plata, mais aussi à ce que l'eau soit fermement mise sur l'agenda politique international. C'était néanmoins sans compter les prémices annoncées par le rapport Brundtland (1987) et la Consultation de New Delhi (1990) (cf. *supra* III., 1. et 2.). Il n'en fut rien en effet puisque les sujets mis en avant furent la déforestation, le changement climatique, la biodiversité, etc. La Conférence aboutit néanmoins à la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et à l'adoption de l'Agenda 21.

2.1. La Conférence de Rio (1992)

La Déclaration de Rio commence par réaffirmer les conclusions de la Conférence de Stockholm (1972) en proclamant vouloir les prolonger par la mise en place d'un partenariat mondial [UN, 1992a]. Elle réaffirme ainsi dans son premier principe que les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement soutenable et qu'ils ont droit à une vie saine et productive « en harmonie » avec la nature. On reconnaît ici le qualificatif développé par l'écodéveloppement à Cocoyoc (1974) dans un sens bien particulier qui relevait plus d'une forme de soutenabilité forte (cf. *supra* Chapitre 5, I., 3.). Le deuxième principe réaffirme également le droit souverain des Etats d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement dans les limites fixées par le droit international. On retrouve dans le troisième principe, la définition du développement soutenable fixée dans le rapport Brundtland (1987) puisqu'il affirme que le droit au

développement doit se faire « *de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures* » [UN, 1992a]. Pour cela, la protection de l'environnement doit être intégrée aux politiques de développement et ne doit pas être considéré isolément (principe 4).

L'élimination de la pauvreté n'apparaît qu'en cinquième position ; elle est pourtant présentée comme « *la condition indispensable du développement durable* » [UN, 1992a]. Le principe 6, même s'il rappelle qu'une priorité particulière doit être accordée aux PED et en particulier aux PMA et aux pays les plus vulnérables sur le plan environnemental, termine en affirmant que « *les actions internationales entreprises en matière d'environnement et de développement devraient également prendre en considération les intérêts et les besoins de tous les pays* » [Ibid.]. La référence faite ici aux « intérêts » de tous les pays laisse présager quelques blocages dans la mesure où, les considérations stratégiques nationales restent de mise tant en matière de lutte contre la pauvreté (cf. *supra* 1.) qu'en matière d'environnement (cf. *supra* II., 2.2., sur l'intervention étasunienne après la Conférence de Cocoyoc). Il est tout de même fait référence dans le principe 7 à la « *responsabilité commune mais différenciée* » des différents Etats en matière d'atteinte à l'intégrité de l'écosystème terrestre.

Le principe selon lequel la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés au niveau qui convient, est réaffirmé (principe 10) et en particulier des femmes (principe 20). Dès lors, un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré (principe 10, élargi par le principe 13). En ce sens, les Etats doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement, qui soient adaptées à la situation pour éviter qu'elles n'imposent un « *coût économique et social injustifié* » (principe 11).

Pour autant, les Etats doivent coopérer pour promouvoir « *un système économique international ouvert et favorable, propres à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement* » [UN, 1992a ; principe 12]. On voit ici clairement apparaître la conception des tenants de la croissance durable qui se situent dans une optique de soutenabilité faible reposant sur les principes de substituabilité des facteurs (y compris du capital naturel) et de monétarisation des biens naturels marchands et non marchands (cf. *supra* Chapitre 1, III., 1.3.). Il est également précisé que « *les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une*

restriction déguisée aux échanges internationaux » [Ibid.]. Autrement dit, oui à la protection de l'environnement, mais pas si cela nuit au commerce international. Dans le même sens théorique dirions-nous, le principe 16 recommande aux Etats de promouvoir « *l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement* » [UN, 1992a]. On retrouve également ici les conceptions néoclassiques appliquées à la gestion de l'environnement à travers cette fois-ci les propositions des tenants de l'économie des externalités environnementales (cf. *supra* Chapitre 1, III., 1.2.).

Le principe 14 – en énonçant que « *les Etats devraient réunir leurs efforts pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres Etats de toutes activités et substances qui provoquent une grave détérioration de l'environnement ou dont on a constaté qu'elles étaient nocives pour la santé de l'homme* » [UN, 1992a] – rappelle pourtant certaines analyses en termes de justice environnementale (racisme environnemental) et de justice climatique (dette écologique) [Keucheyan, 2014 ; Martinez-Alier, 2003 ; Martinez-Alier *et al.*, 2008].

Le principe 22 affirme quant à lui que « *les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles* » et recommande aux Etats de « *reconnaitre leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable* » [UN, 1992a]. Malheureusement en pratique, les revendications de composantes de la société civile qui vont dans un sens qui n'est pas celui de l'Etat – même s'ils sont en conformité avec leurs pratiques traditionnelles dans le cas des peuples autochtones – ne sont pas reconnus [Treillet, 2006] comme c'est le cas des communautés Mapuche dans le sud du Chili [Yañez et Gentes, 2005 ; Carruthers et Rodriguez, 2009 ; Gallegos Krause, 2011 ; Boitano, 2011].

Le principe 15 adopte le principe de précaution en affirmant qu' « *en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* » [UN, 1992a]. C'est donc bien ici l'idée d'univers controversé de Godard [2005] que l'on retrouve à la base de l'adoption du principe de

précaution (cf. *supra* Chapitre 2, III., 1.2.). Dans le même sens, une étude d'impact doit être menée par une autorité nationale compétente dans le cas d'activités envisagées qui seraient nuisibles à l'environnement (principe 17).

Cette Déclaration, qui sert, conjointement au rapport Brundtland (1987), de base pour la définition du développement soutenable, fait référence à plusieurs principes théoriques, dont certains sont contradictoires. La formulation des principes donne néanmoins certaines indications quant au sens privilégié par la Déclaration. Tandis que le principe relatif à l'exportation des pollutions nocives pour l'environnement et la santé de l'homme est formulé comme une invitation, celui relatif à la protection d'un système économique « ouvert et favorable » est formulé comme une injonction. Cette définition reflète bien l'histoire de la notion du concept de développement soutenable qui s'est nourri à l'origine de l'écodéveloppement pour être ensuite progressivement vidé de toute substance politique de changement et d'émancipation. C'est ainsi que, en tant que concept vidé de substance, il peut être réapproprié par toute sorte d'acteurs aux idées et aux intérêts tout à fait contradictoires ; d'ailleurs à l'exception des partisans de la décroissance, tous les acteurs se revendiquent aujourd'hui du DS [Billaudot et Destais, 2009]. Comme le notent Godard et Hommel [2005 :110] :

« Le mouvement de diffusion de la référence au développement durable s'est traduit depuis quinze ans par un affadissement progressif, au point d'en faire aujourd'hui un moyen de relativiser les exigences de changement résultant de la crise de l'environnement, et en particulier d'éviter la remise en cause de nombre d'hypothèses sous-jacentes aux modes de croissance et aux formes de gouvernement expérimentés depuis les années 1950. Le développement durable est devenu le moyen de la continuation globale plus que celui de la réorientation ».

Il est alors possible de considérer avec de nombreux auteurs [Figuière, 2006 ; Copans, 2010 ; Brunel, 2012 ; etc.] que le développement soutenable, « paradigme de Rio » – tout comme le concept de bonne gouvernance ou de lutte contre la pauvreté – n'est au fond qu'un élargissement « durable » du consensus de Washington, une extension du paradigme dominant plutôt qu'une remise en question de ce dernier. Cette extension a en outre permis de faire disparaître, à l'exception de la lutte contre la pauvreté, toutes les préoccupations classiques du développement [Copans, 2010]. Pour ce qui nous concerne, nous allons dans le même sens que Brunel [2012 : 76] qui considère que, « à l'extrême, le développement durable s'apparente à l'intérêt général. Il englobe toutes les questions qui concernent l'avenir de

l'humanité et de son milieu de vie, la façon dont les sociétés organisent les règles collectives du vivre ensemble et leurs relations avec les milieux naturels ». Cette définition nous semble cohérente avec notre cadre théorique qui emprunte tout aussi bien à l'économie des conventions (cf. *supra* Chapitre 2, II.) qu'à sa critique régulationniste (cf. Chapitre 3, II.) et à la socio-économie morale de l'environnement (cf. Chapitre 2, III.) augmentée de sa critique politique (cf. Chapitre 3, III.).

La Déclaration de Rio – qui a lieu après la conférence de Dublin – institue également l'Agenda 21, texte fondateur des politiques menées au nom du développement soutenable et document très dense (40 chapitres et près de 500 pages). Le Chapitre 18 nous intéresse tout particulièrement dans la mesure où il traite de la « protection des ressources en eau douce et de leur qualité » mais nous ne le présenterons qu'*infra* (cf. 2.2.) pour rester concentré ici sur la conception du développement soutenable qui y est présentée.

Au-delà, encore une fois, des déclarations de bonnes intentions quant à la solidarité entre les peuples et l'élimination de la pauvreté, la préoccupation accordée à l'environnement est tout à fait centrale. Il y est réaffirmé que les pays en développement ne peuvent suivre la même voie que les pays développés sous peine de condamner la planète : « *Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations futures* » [Brunel, 2012 : 47]. De cette formulation ressort clairement le fait que le droit au développement actuel n'est pas conçu en dehors de ses conséquences sur les générations futures. Ces orientations écologiques – certes légitimes pour le bien-être actuel et futur de l'humanité et de la planète qui l'accueille – ont tendance à susciter la réticence des pays en développement, car les mesures en découlant seront susceptibles de limiter leur croissance économique – limites qui n'étaient pas imposées en son temps à l'Occident, lequel a pu jouir au cours de son processus de développement, de toute la liberté dans l'exploitation de l'environnement mondial. Brunel [2012] rappelle d'ailleurs pour illustrer ce propos que parmi l'ensemble des sujets traités à Rio, seuls trois d'entre eux aboutissent à des conventions internationales (changement climatique, biodiversité et désertification), une déclaration sur les forêts est également adoptée.

Aucun engagement ferme n'aboutit en revanche en ce qui concerne le « volet social » du développement soutenable, les mesures « écologiques » pouvant même aller à l'encontre de l'intérêt immédiat des populations (subsistance et cadre de vie) [Ballet *et al.*, 2011 ; Brunel, 2012]. Pour autant, les institutions financières internationales, elles aussi prônant un développement soutenable, tout en conservant le point de vue selon lequel seule la croissance

économique serait à même de lutter contre la pauvreté, n'hésitent pas à inciter les pays des Suds à attirer les grandes entreprises (notamment par le biais de conditions avantageuses tels que zones franches, affranchissement des droits de douane, permis d'exploitation des ressources naturelles ou concessions d'extraction, etc.) pour produire de la richesse, développer l'emploi et dégager suffisamment de ressources pour le paiement de la dette [Brunel, 2012 : 51]. Or ces activités, certes dégagent pour ces Etats des revenus importants, mais ont souvent des conséquences catastrophiques en termes environnementaux, conséquences vivement dénoncées par les franges des sociétés locales qui doivent les supporter directement sans pour autant bénéficier des revenus qui y sont associés¹⁸⁷. Ces dernières sont soutenues par divers acteurs de la société civile, des ONG et des mouvements altermondialistes.

Est également réaffirmée par l'Agenda 21, la prise en compte explicite de la dimension locale du DD et des questions internationales en général qui ne peuvent réellement être traitées qu'à l'échelle locale. En effet, est mise en application ici la fameuse expression employée pour la première fois, selon certains par René Dubos à Stockholm en 1972, selon d'autres par Jacques Ellul : « penser global, agir local » ; c'est la « glocalisation ». Les « agendas 21 locaux » illustrent la prise en compte de cette idée et sont censés être adoptés par les collectivités territoriales, sur la base du volontariat, par le biais notamment de la coopération décentralisée¹⁸⁸. De façon plus marquée que pour les autres formes de coopération, les interventions contemporaines en matière de coopération décentralisée devraient de plus en plus passer d'une logique de développement par projets plus ou moins sectoriels (par exemple puits, écoles, dispensaires) – relevant plus de l'humanitaire et de besoins ponctuels des collectivités du Sud et donc d'une logique de court terme – à une « véritable logique de développement durable local » par la conception de programmes multi-sectoriels entre collectivités locales du Nord et du Sud [Froger, 2010 : 4]. Pourtant, la logique sectorielle demeure en pratique avec les travers dénoncés par Giovalucchi et Olivier de Sardan [2009] que nous avons présentés *supra* (cf. Chapitres 4, III., 1.2.). Ceci se traduit par une concentration des projets dans un petit nombre de secteurs et par un faible investissement dans les autres secteurs dont la plupart sont mentionnés comme prioritaires et parmi lesquels on retrouve la gestion des services d'intérêt collectif tels que l'eau et l'assainissement [Froger,

¹⁸⁷ Comme par exemple au Chili, les projets hydroélectriques (comme HydroAysen), les exploitations minières et forestières (notamment dans des zones traditionnellement indigènes comme le projet Lumaco) [Galaz, 2003 ; Carruthers et Rodriguez, 2009 ; Yáñez et Gentes, 2005 ; Yáñez et Molina, 2011].

¹⁸⁸ Pour un examen de la coopération décentralisée dans les pays du Sud par rapport aux formes classiques de coopération (bilatérale et multilatérale), sa portée et ses ambiguïtés lorsqu'utilisée comme appui au développement durable dans ces pays, on se reportera à Froger [2010].

2010 :6]. Avec ces Agendas 21 locaux, qui passent notamment par le recours à la coopération décentralisée, le territoire, l'ancrage local de l'économie est remis au centre des priorités publiques [Brunel, 2012], même si la conception qui en découle en termes de « gouvernance locale » soit aussi critiquable [Baron, 2003].

Les principes de démocratie participative et d'action collective par des processus de consultation et de négociation sont également réaffirmés. Mais, en l'absence d'instance d'arbitrage ayant autorité, toute controverse peut dévier vers des négociations sans fin – même si en pratique au niveau local, les débats sont tranchés par la puissance publique « *en fonction du fait du prince, les considérations financières jouant un rôle essentiel dans les solutions retenues* » [Brunel, 2012 : 49]. En outre, les processus de participation peuvent être instrumentalisés et ne constituer qu'un exercice de forme (cf. *supra* Chapitre 4, III., 1.2.). Finalement, l'Agenda 21, du fait de son double caractère, planétaire et localiste, a également contribué avec la Déclaration de Rio, à dépolitiser la question du développement et des inégalités sociales et politiques à l'échelle internationale [Copans, 2010] alors même qu'il s'agit d'une notion fondamentalement politique [Vivien, 2005 : 7 ; Zaccai, 2007 : 384].

C'est à cette époque que s'impose vraiment sur la scène internationale le concept de développement soutenable, la conférence de Rio marquant son « sacre ». Les ONG nouvellement présentes – vont contribuer à populariser cette nouvelle vision du monde, évinçant ainsi les définitions classiques du développement [Brunel, 2012 : 18] et mettant fortement l'accent sur la dimension environnementale au détriment des deux autres « piliers » du développement soutenable : « *Il ne s'agit pas seulement d'un glissement sémantique, mais d'une rupture de fond, qui fait basculer les priorités et les financements en direction d'un domaine considéré désormais comme prioritaire : l'environnement* » [Brunel, 2012 : 29]. Certains auteurs comme Raffestin [1995] ou encore Brunel [2012 : 36] qualifient ces actions menées au nom du développement soutenable et/ou de l'environnement comme une « ingérence écologique » : « *Après l'ingérence économique des PAS, l'ingérence politique de la démocratisation forcée, l'ingérence écologique marque les années 1990* ».

Les ONG environnementales, dont la majorité sont d'origine anglo-saxonne, ne sont en effet pas neutres dans les revendications qu'elles portent : « *il existe en effet une convergence d'intérêts entre la diplomatie de puissance de l'Amérique du Nord et ses ONG environnementales, qu'elle utilise comme vecteur* » [Brunel, 2012 : 37] [voir également Keucheyan, 2014]. Dans les pays « neufs », qui se sont construits par le biais de colonies de peuplements en repoussant ou en éliminant les populations autochtones (tels que les Etats-

Unis, le Canada ou l'Australie), le mythe de la nature sauvage est cultivé par les colonisateurs et les mouvements pour sa conservation sont déjà très puissant au XIXe siècle. A la fin de ce siècle, les premiers parcs naturels et zones protégées sont créés, niant le droit des premiers occupants de ces terres qui sont relégués dans des réserves sinon éliminés ou exclus [Brunel, 2012 :37]. Selon certains auteurs comme Keucheyan [2014] ou Brunel [2012 : 37-38], les grandes ONG environnementales d'aujourd'hui – WWF par exemple – restent dans le prolongement de cet état d'esprit et constituent une « *élite économique et politique partageant [...] une idéologie commune de supériorité des pratiques occidentales dans la gestion des milieux naturels* ». Brunel [2012] parle, pour expliquer la puissance et l'influence de ces grandes ONG environnementales, de consanguinité entre elles, les milieux politiques et les firmes multinationales, leurs responsables étant interchangeable (politique de la chaise tournante, *revolving doors*). En somme, « *l'argument écologique sert donc de paravent commode pour protéger d'autres intérêts, économiques, stratégiques, fonciers* » [Brunel, 2012 : 41].

Keucheyan [2014] montre également, à l'instar de la socio-économie politique et du développement soutenable, que la neutralité des luttes environnementales n'existe pas. En ce sens, il souligne l'erreur dans laquelle se trouve la posture commune de considérer que l'environnement est étranger aux rapports sociaux car il constitue en réalité « *la plus politique des entités* » [Ibid., p.11]. Il parle alors – dans la lignée des travaux du mouvement pour la justice environnementale et dans une perspective reliant à l'environnementalisme, les rapports de race, de classe et de genre– de la « *couleur de l'écologie* » [Ibid., p. 22] et de racisme environnemental, notion qui permet de rendre compte des inégalités qui affectent le rapport des groupes sociaux à l'environnement [Ibid.]. Il ajoute que « *c'est sans doute en contexte postcolonial que les inégalités écologiques en général, et le racisme environnemental en particulier, revêtent leurs formes les plus aigües aujourd'hui* » [Ibid., p. 36] ; ce qui nous semble bien être le cas des communautés Mapuche dans la région chilienne d'Araucanie (racisme environnemental), puis des ruraux chiliens (créoles) en général (inégalités écologiques).

Pour autant, une idéalisation des sociétés traditionnelles, qui vivraient en harmonie entre elles et avec la nature, une idéalisation des équilibres du passé, n'est pas de mise [Berner et Phillips, 2005]¹⁸⁹, comme c'est le cas dans l'approche développée par Ostrom (cf. *supra*

¹⁸⁹ « *The concept of 'the' community is fashionable to the point of ubiquity, but remains deeply problematic. It merges the administrative, the spatial and the social, it oversimplifies reality, and it can act as an obstacle to the proper examination of local power systems. (...) Ironically, the community idealism so beloved by the new*

Chapitre 4, II., 4.) [Bied-Charenton *et al.*, 2006]. Or c'est bien une des caractéristiques des approches du développement – comme le montrent Giovalucchi et Olivier de Sardan [2009] dans le cas du cadre logique, outil représentatif des politiques de développement (cf. *supra* Chapitre 4, III., 1.2.) – .que de considérer qu'une communauté est totalement homogène. Berner et Phillips [2005] notent à ce propos que les approches du développement « du bas vers le haut » (*bottom-up*) doivent reconsidérer cette entrée et reconnaître l'existence de phénomènes d'exploitation et de marginalisation à l'intérieur des communautés considérées. Cette conception, qui relève de l'ancien mythe du bon sauvage – devenu l'indien écologique dans le cas de l'Amérique latine [Boccaro, 2010] – nie toutes les formes de précarité, de violence et d'oppression des sociétés traditionnelles. Elle pose problème en ce qu'elle se fonde sur la thèse du relativisme culturel : *« Au nom de la nécessité absolue de protéger les modes de fonctionnement forcément sages des civilisations non occidentales [...], mais aussi de préserver, sans l'avouer, l'avenir des sociétés développées (qui aimeraient conserver [...]) un exotisme soigneusement balisé), le culte de la différence est mis en avant : il justifierait que les sociétés dites sous-développées n'aient pas les mêmes attentes et les mêmes besoins en matière de développement et de Droits de l'homme que celles de l'Occident »* [Brunel, 2012 : 41-42].

Après avoir rendu compte de la logique des Agendas 21 en matière d'ancrage local – notamment par le biais de la coopération décentralisée –, logique se déployant dans le champ de l'environnement avec certaines conceptions du monde, nous examinons maintenant les propositions qui y figurent en matière d'accès à l'eau et de gestion de la ressource.

2.2. Le chapitre 18 de l'Agenda 21

Intitulé « Protection des ressources en eau douce et de leur qualité », le chapitre 18 de l'Agenda 21 adopté à Rio en 1992, reprend les principes de la GIRE posés à Dublin cinq mois plus tôt – quoi que Biswas [2009] considère que son contenu aurait été le même si Dublin n'avait pas eu lieu. Le point 18.A, intitulé « Mise en valeur et gestion intégrée des ressources en eau », pose comme moyens d'exécution scientifiques et techniques les principes suivants [UN, 1992b] :

D'abord, *« la gestion intégrée des ressources en eau, y compris les ressources en terre, devrait être réalisée au niveau du bassin versant ou des sous-unités de bassin »* (18.9) [UN, 1992b]. Ensuite, étant donné qu'il est désormais admis que l'eau est un bien

populists is a creation of outsiders. Only outsiders would see homogeneity and harmony where there is complexity and conflict » [Berner and Phillips, 2005:23-24, les auteurs soulignent].

économique et social – comme cela a été affirmé à Dublin – « *les différentes options dont on dispose pour la facturer aux divers groupements d'usagers (ménages, groupes urbains, industriels, utilisateurs agricoles, etc.) devront être examinées plus avant et expérimentées. Il faudra aussi affiner les instruments économiques en tenant compte du coût d'opportunité et des effets des activités économiques sur l'environnement. Des études de terrain devraient être réalisées en milieux urbain et rural quant à la disposition des usagers à payer* » (18.15). Ensuite, pour mettre en valeur et gérer les ressources en eau dans une optique de développement soutenable, il faudra « *prendre tous les coûts en compte au stade de la planification et de la mise en valeur [...] et notamment considérer les avantages escomptés au regard des dépenses d'investissement et d'exploitation, des coûts afférents à la protection de l'environnement et des coûts marginaux de substitution correspondant à la meilleure utilisation possible de l'eau* » (18.16) [Ibid.].

C'est donc une approche de type coût-avantage qui est ici explicitement recommandée et dont le financement repose sur le consentement à payer des usagers-consommateurs. Ce consentement à payer est à révéler par les « enquêtes de terrain », en fait par les méthodes d'évaluation contingente que nous avons évoqué *supra* et qui renvoient à une optique standard d'appréhension de l'environnement, et plus précisément à l'économie des externalités (cf. *supra* Chapitre 1, III., 1.2.). Il est néanmoins précisé que « *cela ne veut pas dire que la totalité du coût économique doit être imputée à tous les bénéficiaires, mais [que] la tarification devra autant que possible traduire le coût réel de l'eau, utilisée en tant que bien économique, ainsi que la capacité de paiement des collectivités* » (18.16) [UN, 1992b].

Enfin, « *considérer l'eau comme un bien social et économique nécessaire à la vie doit conduire à mettre en place des mécanismes appropriés de gestion de la demande : économies d'eau et réutilisation de l'eau; évaluation des ressources ; et instruments financiers* » (18.17). On retrouve bien la transition vers le paradigme allocatif sous la forme promue par les institutions internationales [Saleth et Dinar, 2004, 2005 ; WB, 1993] (cf. *supra* Chapitre 5, III., 2.2.).

S'agissant de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement (18.D), sont réaffirmés dans les principes d'action (18.47) les recommandations de Mar del Plata (1977), ses avancées mais également ses résultats finalement insuffisants. Les objectifs (18.48) réaffirment donc logiquement les principes de New Delhi (1990) et sa devise « un minimum pour tous plutôt qu'un maximum pour quelques-uns ». Quatre principes directeurs sont à la base de ces objectifs, directement issus des principes de Dublin : a) protéger l'environnement

et la santé grâce à la GIRE ; b) adopter une réforme institutionnelle pour favoriser l'approche intégrée (modification des procédures, attitudes et comportements et la participation des femmes) ; c) encourager la gestion des services par les communautés locales ; d) adopter des pratiques financières judicieuses.

Les activités à entreprendre par les Etats pour atteindre les objectifs annoncés sont détaillées. Les Etats doivent les mettre en œuvre selon les capacités et ressources dont ils disposent dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale, notamment avec l'ONU (18.50). Ces activités sont rassemblées sous quatre catégories.

La première est celle de l'environnement et de la santé (a) parmi lesquelles on retrouve notamment la création de zones protégées pour les sources d'approvisionnement en eau potable, le développement de l'approvisionnement en eau en milieu urbain et rural et, en plus des réseaux, des systèmes de collecte des eaux de pluie ou la lutte contre les maladies liées à l'eau.

La seconde catégorie d'activités concerne les hommes et les institutions (b). On retrouve notamment parmi celles-ci, le renforcement du fonctionnement des services publics et la reconnaissance du rôle des collectivités locales ; l'importance de se baser sur des stratégies de participation faisant intervenir utilisateurs, planificateurs et décideurs à tous les niveaux ; l'application du principe selon lequel les décisions sont prises au plus bas niveau possible, après consultation publique des utilisateurs participant à la planification et à l'exécution des projets reliés à l'eau ; la valorisation des ressources humaines avec notamment des programmes spéciaux destinés aux femmes ; ou des mécanismes internationaux d'appui pour le financement, l'exécution et le suivi des programmes.

La troisième catégorie d'activités concerne la gestion nationale et locale (c) parmi lesquelles on retrouve notamment la nécessité de soutenir les collectivités et de les aider à gérer leur propre système de manière durable ; celle d'encourager la population locale – notamment les femmes, les jeunes, les autochtones et les collectivités locales – à participer à la gestion de l'eau ; la mise en place de liens entre les plans nationaux régissant les ressources en eau et la gestion communautaire de l'eau au niveau local ; l'intégration de la gestion communautaire de l'eau au contexte de la planification d'ensemble ; l'aide aux services de distribution à devenir plus rentables et plus attentifs aux besoins des « consommateurs » ; ou la nécessité de prêter plus d'attention aux besoins des zones rurales mal desservies et aux franges péri-urbaines qui se caractérisent par des faibles revenus.

Enfin la dernière catégorie d'activités concerne la sensibilisation, l'information et la participation du public (d) parmi lesquelles on retrouve la recommandation, quand cela est possible, d'avoir recours à des pratiques traditionnelles et autochtones pour maximiser et soutenir la participation locale et garantir la faisabilité ; l'acceptabilité et la durabilité des services planifiés d'approvisionnement en eau (18.52.b) ; ou encore le renforcement des capacités (18.54 ; 18.55).

On constate encore une fois la réhabilitation de la gestion communautaire – dans la mesure où elle ne va pas à l'encontre de la convention marchande-industrielle – et du principe de responsabilisation des usagers, notamment par la tarification fondée sur le recouvrement des coûts afin de parvenir à une gestion soutenable des services d'eau potable dans le cadre plus large de la GIRE.

3. La fusion entre Bonne gouvernance et développement soutenable dans les Objectifs du Millénaire (2000)

Le Sommet mondial pour le développement durable, aussi appelé Sommet du Millénaire (ou encore « Rio+10 ») se tient à New York en septembre 2000 et a notamment pour objet l'examen des progrès réalisés depuis 1992 et la mise en œuvre du plan Action 21. La Résolution 55/2 des Nations unies [UN, 2000] adopte la Déclaration du Millénaire qui en découle et définit les 8 Objectifs du millénaire pour le développement¹⁹⁰ (OMD) et les 18 cibles qui leurs sont associées. Nous n'énumérons ci-dessous que l'Objectif qui nous intéresse directement ici, à savoir l'Objectif 7 intitulé « Assurer un environnement durable » où est classé – et c'est révélateur en soi – la cible concernant l'accès à l'eau potable par les populations.

Objectif 7 : Assurer un environnement durable

- Cible 9 : Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance de déperdition des ressources.
- Cible 10 : Réduire la perte de biodiversité et diminution significative du taux de perte.
- Cible 11 : Réduire de moitié la population sans eau potable améliorée et sans assainissement.

Quelques remarques s'imposent quant à ces OMD. D'abord, ce qui semble le plus frappant c'est le fait que la cible concernant l'accès à l'eau potable soit d'abord « rangée »

¹⁹⁰ Objectif 1 : Eliminer l'extrême pauvreté et la faim ; Objectif 2 : Assurer l'éducation primaire pour tous ; Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; Objectif 4 : Réduire la mortalité des enfants ; Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle ; Objectif 6 : Combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies.

dans l'Objectif concernant l'assurance d'un environnement durable et ensuite, qu'elle vienne après les cibles qui traitent de la déperdition des ressources et de la perte de la biodiversité. Ce dernier point tend à confirmer les remarques de Brunel [2012] dont nous avons fait part *supra*. Elle souligne qu'au sein de la conception du DS promu par les institutions internationales de développement, l'accent est mis sur la dimension environnementale au détriment de la dimension sociale (cf. *supra* IV., 2.1.). En outre, le fait que cette cible, pourtant fondamentale, soit énoncée dans l'Objectif qui traite de l'environnement durable, non seulement confirme ce qui vient d'être dit mais relève en plus d'une certaine contradiction : c'est le seul objectif « humain » qui soit classé dans la catégorie « environnement ». Les 6 premiers Objectifs avant lui ont trait à l'amélioration de la condition humaine – le premier concernant par exemple la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim – mais l'accès à l'eau potable, pourtant fondamental à la réalisation de l'ensemble de ces 6 Objectifs n'apparaît que dans l'Objectif n°7 qui concerne l'assurance d'un environnement durable... Une explication de ceci pourrait résider dans l'importance du concept de GIRE qui se résume finalement à la fusion des concepts de bonne gouvernance et de développement soutenable appliquée à la ressource en eau. Comme nous l'avons souligné dès l'introduction générale de ce travail, le concept de DD, et donc de GIRE, considère la problématique de l'eau potable à partir d'une conception bien plus large qui englobe l'ensemble du cycle hydrologique (l'eau comme ressource) (GIRE) et, à un niveau encore supérieur, l'ensemble de l'environnement (DD). Ainsi, le fait que ces concepts soient devenus hégémoniques empêche selon nous, de considérer l'accès à l'eau potable comme un objectif dissociable de la gestion plus générale de la ressource en eau et plus largement de l'environnement, comme c'était pourtant le cas à Mar del Plata (cf. *supra* II., 3.). Ceci pourrait encore une fois être positif dans la mesure où la pérennité de la ressource serait envisagée dès la conception des solutions mais elle semble plutôt indiquer une primauté, tout du moins philosophique, accordée à l'eau ressource au détriment du service d'eau potable, considéré alors comme un sous-ensemble comme un autre de la gestion plus large (intégrée) de la ressource en eau.

Un Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau avait été créé, fin 2002, pour l'atteinte de cet objectif dans le cadre du partenariat global pour l'eau (*Global Water Partnership*), conjointement au 3^{ème} Forum Mondial de l'Eau à Kyoto. Le Rapport Camdessus (du nom de l'ancien Directeur général du FMI) [Camdessus et Winpenny, 2003] – critiqué par Petit [2002] et Boisvert *et al.* [2004] pour son caractère idéologique – considérait que « même si l'eau n'est pas l'unique objet de la Déclaration du millénaire, elle est essentielle à la réalisation des autres objectifs, qui concernent la pauvreté, la santé,

l'éducation et l'égalité des sexes » [Ibid., viii]. Les conclusions du rapport en termes de critères d'efficacité, de coûts et de compétences rendent toujours incontournables le recours au privé. Nous sommes en effet dans un contexte de décentralisation et de diversité d'acteurs dans lequel le rôle des Etats est redéfini : il garde sa légitimité juridique puisqu'il est en charge d'élaborer, entre autres, une politique générale de l'eau, un code de l'eau, etc. ; d'assurer les investissements de long terme dans les infrastructures tout en fixant, à travers différentes modalités contractuelles, les conditions de participation des autres acteurs et notamment des opérateurs privés [Baron, 2006a]. On reste dans les mêmes configurations que les PPP de la fin des années 1990 sauf qu'il se décline dans le cadre du contexte post-consensus en ajoutant la composante « participation » ou *empowerment* à son modèle qui devient PPPP [Baron et Peyroux, 2011].

En marge des Etats et des grandes institutions internationales, un grand nombre d'associations, d'ONG ou de réseaux se sont créées, chacune œuvrant à sa façon pour l'atteinte de la cible « eau ». On peut citer parmi cette dernière catégorie, le Conseil mondial de l'eau (*World Water Council*, 1996) qui organise les Forum mondial de l'eau (FME) dont le premier a lieu en 1997 à Marrakech et le dernier en 2014 à Marseille ; le GWP ; la World Water Commission for the 21st Century, etc.. La particularité de ces réseaux est d'être une émanation d'institutions internationales telles que la Banque mondiale, et d'autres structures du monde en développement (UNESCO, FAO, etc.) et de l'entreprise (Veolia Environnement, Bouygues, etc.). Ils ont contribué alors à diffuser, dans le domaine de l'eau, les principes du néo-libéralisme [Baron et Peyroux, 2011 ; Prasad, 2007 ; Fournier, 2010]. En opposition par rapport à ces réseaux, d'autres mouvements se sont créés ; on peut trouver les Forum alternatif mondial de l'eau (FAME), qui n'existent que parce que les FME sont là. Ils doivent alors à la fois prouver leur propre légitimité, et délégitimer le FME [Blanchon, 2013]. Dans un autre ordre, l'ONU avait proclamé la 2^{ème} DIEPA (2005-2015), intitulée « l'eau, source de vie », qui visait à encourager les efforts pour assurer le respect des OMD en matière d'eau.

La Déclaration du millénaire, quant à elle, réitère les intentions habituelles (quoi que sur un ton plus lyrique et décidé que lors des précédentes déclarations) et les précise en huit titres qui balayent l'ensemble des activités des Nations unies et qui reprennent le contenu des précédents sommets et déclarations [UN, 2000] :

- I. Valeurs et principes (liberté, égalité, solidarité, tolérance, respect de la nature, partage des responsabilités) ;
- II. Paix, sécurité et désarmement ;

- III. Développement et élimination de la pauvreté ;
- IV. Protéger notre environnement commun ;
- V. Droits de l'homme, démocratie et Bonne Gouvernance ;
- VI. Protéger les groupes vulnérables ;
- VII. Répondre aux besoins spéciaux de l'Afrique ;
- VIII. Renforcer l'ONU.

Sauvé, Berryman et Brunelle [2003: 45] remarquent à ce propos que les textes analysés ont toujours la même structure : les propositions tiennent compte du progrès accompli depuis la dernière conférence ou depuis le dernier rapport, puis enchaînent sur la structure suivante : 1) De bons efforts ont été mis en œuvre. 2) Cependant, les résultats atteints ne sont pas suffisants. 3) La situation se dégrade. 4) Donc, il y a urgence.

S'agissant de l'environnement, on retrouve dans la Déclaration du millénaire la même vision qui a été développée dans Action 21 à Rio en 1992. D'abord, le terme développement durable tend à remplacer celui d'environnement qui en devient une composante, ce qui *a priori* devrait être positif dans la mesure où la dimension environnementale serait alors considérée comme une dimension parmi les deux autres. A ce propos néanmoins, Sauvé, Berryman et Brunelle [2003], qui s'intéressent aux propositions internationales liées à l'« éducation relative à l'environnement »¹⁹¹, constatent l'évolution de l'intégration de la dimension environnementale sur la base de l'analyse de treize¹⁹² documents provenant de l'ONU et de l'UNESCO. Les auteurs ont mené une analyse de contenu lexicométrique et

¹⁹¹ L'éducation relative à l'environnement est promue notamment à travers le Programme international d'éducation relative à l'environnement (PIEE) de l'UNESCO-PNUE (1975-1995).

¹⁹² (1) La « Déclaration et plan d'action de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain » de Stockholm en 1972 ; (2) la « Déclaration et programme d'action sur la mise en place d'un nouvel ordre économique mondial » de l'Assemblée générale de New York en 1974 ; (3) La « Charte de Belgrade : Un cadre mondial d'éducation relative à l'environnement » du Colloque international sur l'éducation relative à l'environnement de Belgrade en 1975 ; (4) Le rapport final et la Déclaration de Tbilissi de la « Conférence intergouvernementale sur l'éducation relative à l'environnement » en 1977 ; (5) La « Charte mondiale pour la nature » de l'Assemblée générale de New York en 1982 ; (6) La « Stratégie internationale d'action en matière d'éducation et de formation relatives à l'environnement pour les années 1990 » du Congrès international UNESCO-PNUE sur l'éducation et la formation relatives à l'environnement de Moscou en 1987 ; (7) La « Refonte de l'éducation pour un développement durable » du Congrès mondial sur l'éducation et la communication en environnement et développement (ECO-ED) de Toronto en 1992 ; (8) Le « Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement : Action 21 » et la Déclaration de Rio » de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro en 1992 ; (9) le « Programme d'action de la Conférence internationale des Nations Unies sur la population et le développement » de la Conférence internationale des Nations Unies sur la population et le développement du Caire en 1994 ; (10) La « Déclaration de Thessalonique » et le « Rapport final » de la Conférence internationale sur « Environnement et société » de Thessalonique en 1997 ; (11) Le document « Adaptation du contenu de l'éducation aux défis du XXI^e siècle » de l'UNESCO en 1998 ; (12) Le document « L'éducation et la dynamique de la population : Mobiliser les esprits pour un avenir viable » de l'UNESCO en 1999 ; et enfin (13) la « Déclaration de Johannesburg sur le développement durable » et son « Plan de mise en œuvre » du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg en 2002 [Sauvé, Berryman et Brunelle, 2003 :36].

thématique afin de saisir leur spécificité et « *d'identifier des éléments communs à l'ensemble des propositions, en tant que composantes du noyau d'une hypothétique représentation sociale globalisée de l'éducation relative à l'environnement et de ses composantes fondamentales (éducation, environnement, développement)* » [Ibid., p. 35]. Les auteurs montrent ce qui est affirmé généralement en leur sein mais repèrent également « *quelques idées orphelines du discours dominant* ». Nous présentons certains de leurs résultats s'agissant de l'environnement dans le tableau 6, *infra*.

Tableau 6: L'environnement dans les propositions internationales abordant les questions d'éducation, d'environnement et de développement

Les propositions internationales mettent généralement l'accent sur les aspects suivants :	Les propositions internationales négligent généralement les aspects suivants :
<ol style="list-style-type: none"> 1. Définition large et englobante de l'environnement. 2. Une conception de l'environnement comme problème, apprécié pour ses ressources. 3. On doit agir sur l'environnement. Il est nécessaire de gérer l'environnement. 4. Anthropocentrisme : la biosphère est destinée à servir les êtres humains. 5. Economicisation de l'environnement : de la nature au capital. 6. L'importance de tenir compte des relations entre société, environnement, économie et développement. (...) 7. La pauvreté est le problème principal et la cause principale des autres problèmes. 8. Le développement et la croissance vont résoudre les problèmes environnementaux. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Définition contextuellement signifiante et opérationnelle de l'environnement. 2. L'environnement considéré pour sa propre valeur et apprécié comme nature, milieu de vie ou projet communautaire partagé [patrimoine]. 3. Il importe de réfléchir sur l'environnement et sur nos rapports à celui-ci. Il est nécessaire de gérer nos rapports à l'environnement. 4. Une invitation à analyser diverses positions éthiques, dont l'écocentrisme et le biocentrisme. 5. Ecologisation de l'économie : du capital à la nature. 6. L'importance de tenir compte des dimensions épistémologique, philosophique, psychologique, spirituelle et d'autres dimensions de nos relations à l'environnement. (...) 7. La pauvreté est un symptôme de formes plus profondes d'aliénation. La pauvreté contemporaine est causée par l'appropriation des ressources économiques et des abus environnementaux et sociaux chez la minorité privilégiée. 8. Le développement et la croissance sont de nature à contribuer aux problèmes environnementaux et sociaux.

Source : Sauvé, Berryman et Brunelle [2003 : 45].

On constate que c'est bien moins la conception englobante de l'environnement qui est annoncée dans ces propositions que l'on retrouve, qu'une conception ressourciste de ce dernier. On retrouve un décalage de même nature s'agissant de la conception du développement, qui dans un premier temps est présentée comme un processus permettant d'améliorer la qualité de vie mais qui après examen, a tendance à se restreindre à la seule

composante économique : développement des ressources, développement économique et surtout, croissance économique [Sauvé, Berryman et Brunelle, 2003 : 46]

Leff [2003] analyse ce décalage comme une stratégie discursive légitimant l'appropriation des ressources naturelles qui ne sont pas directement internalisées par le système économique, comme une stratégie de simulation du discours de la soutenabilité et du développement soutenable qui empêche une perception du réel et de notre action sur le monde [Brunel, 2012 : 46]. Ces stratégies pénètrent le discours officiel des politiques environnementales et ses instruments légaux normatifs [*Ibid.*]. Or, une définition contextuellement signifiante supposerait de reconnaître que la nature a été appropriée par la rationalité et la raison mathématique qui la nie dans sa matérialité [Porto-Gonçalves, 2009 ; Leff, 2003 ; Raffestin, 1995]. Dans ce sens, Petit [2006] et Billaudot [2009a] notent qu'il faut se détacher de la dichotomie entre ressources et usages issue de la représentation moderne de la nature¹⁹³, qui sépare « humains » et « non-humains », « objets » et « sujets » et où la nature n'est qu'un « décor du social ». Cette conception de l'environnement comme « monde extérieur » entrant en rapport avec l'économie est d'ailleurs caractéristique de l'approche néoclassique [Boidin et Zuindeau, 2006] (cf *supra* Chapitre 1, III.).

Par ailleurs, la notion d'anthropocentrisme est également une constante dans tous ces documents. Les enjeux liés aux différences à l'intérieur des groupes quels qu'ils soient (classes sociales, groupes d'âge, cultures, nations) sont évacués (Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009 ; Berner et Phillips, 2005 ; cf. *supra* IV., 2.2. de ce même chapitre, et Chapitre 4, III., 1.2.) dans « *un anthropocentrisme occidental global visant l'humanité toute entière* » [Sauvé, Berryman et Brunelle, 2003: 44]. Le dogmatisme politique néolibéral qui domine aujourd'hui le champ du développement et de l'environnement interdit de fait, toute adaptation des institutions « *et surtout toute reconnaissance des spécificités locales comme productrices d'une modernité sui generis* » [Copans, 2010 : 102]. Malgré les appels, réitérés depuis les années 1970, à la participation de la société civile comme des administrations publiques aux processus d'élaboration des projets de développement dans une optique de soutenabilité, ces processus de participation ne sont pas effectifs et de nombreux auteurs se sont attachés à montrer leur instrumentalisation [Cleaver, 1999 ; Cornwall, 2003 ; Berner et Phillips, 2005 ; Angéon et Houédété, 2005 ; Lascoumes et Le Galès, 2005 ; Blondiaux, 2008 ;

¹⁹³ Raffestin [1995 : 46] note que « *les ingérences de la science dans le rapport homme-nature sont d'abord intellectuelles puisque depuis deux siècles, on s'efforce en Occident de substituer un « savoir » savant à un « savoir » quotidien qui, le plus souvent, est exproprié par la science qui ne fait pas le retour vers le réel et dont la violence rationaliste des concepts ne laisse aucune chance à la pensée traditionnelle qui, elle, possède une plus grande vertu : celle de préserver sur le plan pratique le jeu des interactions* ».

Boidin, 2011 ; Ballet *et al.*, 2011]. En ce sens également, l'instrumentalisation du genre dans les politiques de développement a été dénoncée entre autres par Treillet [2008], Prévost [2004, 2009] et Palier et Prévost [2007]. Dans ce cadre alors les effets espérés en termes d'*empowerment*¹⁹⁴ ne risquent pas de se produire.

Partant du principe que certaines institutions forment ensemble un système et constituent ainsi des complémentarités institutionnelles, nous reprenons la critique de « plaquage institutionnel » selon laquelle « *tout n'est pas possible en termes d'ingénierie institutionnelle : les recommandations en matière de politique publique ne peuvent aboutir à isoler certaines institutions qui « marchent » et à vouloir les reproduire telles quelles ailleurs pour obtenir un résultat particulier* » [Lafaye de Micheaux et Ould-Ahmed, 2007 : 17]. Conformément à la conception fonctionnaliste des institutions de la théorie standard élargie (NEI) (cf. *supra* Chapitre 1, II.), les politiques de développement sont conçues comme un processus auquel on pourrait incorporer un changement indépendamment du « tout institutionnel » dans lequel elles s'insèrent [*Ibid.*, p. 23].

Or, une participation effective des populations suppose de prendre en compte la diversité des rationalités qui, selon Porto-Gonçalves [2009 :8], constitue « *le plus grand patrimoine de l'espèce, l'expression la plus grande de sa créativité* » [voir également Leff,

¹⁹⁴ L'intérêt pour les formes de développement fondées sur les "communautés", sur leur participation ou leur « empowerment » n'est pas nouveau puisqu'il remonte aux années 1960-1970. A cette époque le mouvement initié par Gandhi ou encore les écrits de Paulo Freire ont pu exercer une certaine influence en donnant lieu, selon Mansuri & Rao [2004 :4] à une première vague de développement participatif qui dans les années 1960 s'était étendu dans plus de 60 pays en Afrique, Asie et Amérique latine (cf. *supra* Chapitre 5, I., 1.). Mais les fonds alloués aux programmes de cet ordre se tarissent dans ces mêmes années en même temps que l'engouement des premiers temps. Les économistes sont ensuite longtemps restés septiques face à ce type d'approche, en témoignent les travaux d'Olson sur l'action collective ou la fameuse tragédie des communs de Hardin (cf. *supra* Chapitre 1, I. ; et Chapitre 4, II., 1.), de même que ceux des tenants de l'école des droits de propriété (cf. *supra* Chapitre 4, II., 2.) qui se situent dans la même lignée en considérant que sans régulation étatique, les ressources gérées en commun (propriété commune) seront surexploitées. A partir des années 1990 cependant, les travaux de l'école de Bloomington contribuent à relancer l'intérêt au sein même du mainstream pour une gestion des ressources et des décisions à un échelon plus local et fournissent alors un cadre pour la compréhension du caractère positif de l'action collective dans l'amélioration du « bien-être » et notamment dans les communautés pauvres. (cf. *supra* Chapitre 4, II. 4.) Parallèlement, le contexte de critique croissante du développement de la part de chercheurs en sciences sociales, tels que Arturo Escobar [1995], et selon laquelle la perspective « top-down » est à la fois inefficace et « disempowering » a également participé à la diffusion d'une vision plus locale du développement. Mansuri et Rao [2004 :6] citent également le rôle déterminant de l'approche par les capacités d'Amartya Sen, dans laquelle les stratégies d'*empowerment* occupent une place centrale, et qui fut reprise notamment par la Banque mondiale pour apporter une réponse aux critiques relatives au développement « par le haut » jusqu'à devenir une priorité dans la conception des politiques de développement. C'est l'ensemble de ces approches développées depuis les années 1980 qui constituent pour Mansuri et Rao la deuxième vague du développement participatif, du *community-driven development*. Il est à noter que pour d'autres comme White [1999, dans Mansuri et Rao, 2004 :30] la deuxième vague aurait eu lieu dans les années 1970 et 1980 sous l'égide du système des Nations Unies – avec la notion d'écodéveloppement (cf. *supra* Chapitre 5, I., 3.) – mais son influence est restée limitée, notamment au sein des grandes agences de prêt, en raison de sa nature hétérodoxe. La 2^e vague de Mansuri et Rao (qui serait la troisième pour Withe) a cette fois permis d'atteindre jusque la Banque mondiale. Voir également Wong [2003], Palier et Prévost [2007].

2003]. La diversité des rationalités se manifeste donc dans la production de modernité non-occidentale, dans les institutions et notamment dans le droit, qui peut être d'une grande variabilité suivant les sociétés de référence dans la mesure où il n'est pas intrinsèquement lié à la nature ou à l'existence de l'Etat ou de règles formelles explicites [Martinat, 2005]. Dans le cas des populations indigènes d'Amérique latine par exemple, droit et cosmovision développent tous deux un même sens de l'ordre : « *chacun essaie de contrôler l'apparition du désordre social selon un principe d'ordre traduit en normes de comportement ou en règles d'organisation* » [Ibid., p. 107]. Si dans les sociétés modernes, le sens de l'ordre est représenté par l'ordre juridique, la constitution et les lois, il dépend dans les sociétés indigènes de la cosmologie, la norme étant le double produit d'une raison humaine et extra-humaine : « *la nature est celle qui légifère et l'homme ne se situe pas au-dessus d'elle* » [Ibid.]. Quoi qu'il en soit, ces deux ordres sociaux sont tous deux des ordres symboliques, établis l'un par le droit et l'autre par les cosmovisions [Ibid.].

Ensuite, on constate dans la même lignée de ce que constatait Brunel [2012], que dans la Déclaration du millénaire, la pauvreté est identifiée comme le problème principal et comme une cause importante de la détérioration de l'environnement tandis que le développement économique, toujours associé à la croissance, est présenté comme la solution [Servet, 2007]. Depuis Stockholm (bien que dans une moindre mesure) et jusque Johannesburg en 2002 – en excluant bien sûr les conclusions du rapport Meadows – le fil conducteur des propositions c'est la croissance économique comme solution aux problèmes sociaux et environnementaux. Alors, étant donné les limites opposées à une telle conception qui continue de reposer sur le cadre néoclassique (cf. *supra* Chapitre 1.), on peut conclure de la même façon que s'agissant des politiques de développement, au caractère idéologique de celle-ci. On retrouve en effet la même idéologie dans le domaine de l'environnement, celui-ci étant appréhendé comme un capital dont il convient de faire un usage optimal et rationnel dans un cadre de soutenabilité faible de substituabilité des facteurs dont le politique est exclu.

Enfin, la logique des OMD, qui réduit les politiques de développement à un programme par objectifs, renvoie à l'outil de développement présenté *supra* qu'est le cadre logique (cf. Chapitre 4, III., 1.2.) [Egil, 2005 ; Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009]. Ils sont en effet conçus comme une sélection de manques à combler, mesurés par des indicateurs statistiques et donnant lieu à des calculs pour estimer les moyens à mettre en œuvre par les Etats et l'aide internationale pour les combler [Ibid.]. C'est donc une démarche qui peut être décrite comme un large cadre logique ; en suivant Giovalucchi et Olivier de Sardan

[2009 :388] : « *les OMD jouent le rôle de finalité, les projets et programmes de l'aide internationale tiennent lieu d'activité et de réalisations, et la volonté des pays donateurs de consentir à fournir les ressources nécessaires sert d'hypothèse critique. Les OMD reprennent, à l'échelle du développement mondial, la technique employée par le cadre logique à l'échelle d'un projet de développement particulier* ».

Les mêmes critiques peuvent par conséquent leur être adressées notamment quant à la position complètement dépolitisée du développement qui y est adoptée et qui évacue conflits sociaux et politiques, privilèges de castes et de classes, systèmes de patronage et clivages factionnels, injustices, rapports de force éthiques professionnelles et sociales et encore beaucoup d'autres variables décisives s'agissant du fonctionnement des sociétés humaines et de l'action collective, en particulier au Sud [*Ibid.*, p. 388]. Considérer de tels objectifs comme une résolution de problèmes de gestion révèle alors pour Giovalucchi et Olivier de Sardan [2009] et Egil [2005] la volonté d'étendre à l'action publique et à l'action collective les principes de gestion issus de l'entreprise vers les municipalités d'abord, puis vers les Etats. La notion de bonne gouvernance à usage étatique, découle directement de cette dynamique [Baron, 2003], et son succès reflète d'une part son association profonde avec l'idéologie néolibérale et d'autre part « *les fantasmes de planification technocratiques* » [Giovalucchi et Olivier de Sardan : 388-389]. L'affirmation de la bonne gouvernance et du développement soutenable par les institutions internationales, qui intervient au début des années 1990, a donc fortement impacté la nature des politiques de développement. Ces deux notions ont en quelque sorte fini par fusionner pour donner naissance à un « nouveau » cadre pour la pensée du développement, qui se traduit néanmoins plus par un changement de discours et de rhétorique que par un changement de recettes. Cette fusion entre bonne gouvernance et développement soutenable s'est logiquement retrouvée dans le domaine de l'eau – comme elle se retrouve dans d'autres domaines – pour donner naissance au principe de gestion intégrée des ressources en eau.

Les OMD constituent dans une certaine mesure, la cristallisation des politiques promues au niveau international depuis la fin des années 1980, tant en matière de développement que d'environnement, les deux thèmes étant finalement réunis. La question de l'accès à l'eau potable est allée, de même que dans les périodes précédentes, s'y inscrire complètement. Il faut néanmoins souligner que cette cible, qui constituait un objectif ambitieux étant donné le manque de financement et d'implication institutionnelle, a abouti et même plus, puisque « *plus de 2,1 milliards de personnes ont obtenu un accès à des sources*

d'eau potable améliorées depuis 1990, dépassant ainsi la cible OMD. [...] La proportion de la population mondiale utilisant une source améliorée a atteint 89% en 2010, par rapport à 76% en 1990 » [UN, 2013.]. 768 millions de personnes toutefois continuent de s'approvisionner en eau à partir d'une source non améliorée en 2011 dont plus de 80% d'entre eux habitent en zone rurale [Ibid.].

C'est pourquoi se dessine déjà un programme de développement post-2015, à partir notamment de la proposition énoncée à la Conférence des Nations unies sur le développement durable de Rio+20 (2012), d'établir un certain nombre d'Objectifs de développement soutenable¹⁹⁵ (*Sustainable Development Goals*, SDG) basés sur les OMD dans l'optique d'un nouveau partenariat pour le développement. La résolution 66/288, qui adopte en septembre 2012 la Déclaration de la Conférence Rio+20 intitulée « The Future We Want », inhabituellement longue puisqu'elle contient 283 principes, suit plus ou moins la même structure mise en évidence par Sauvé, Berryman et Brunelle [2003] (cf. *supra*). Elle fait le bilan des progrès accomplis, réaffirme le contenu de la Déclaration de Rio (1992) et les plans passés et réaffirme la nécessité de ne pas relâcher les efforts entrepris tandis que l'accent est mis sur l'économie verte. Les principes 119 à 124 concernent l'eau potable et l'assainissement et suivent également le même schéma, rien de nouveau n'est annoncé quant aux moyens à adopter mais de nombreuses consultations du public sont lancées, par le PNUD notamment, pour la définition des SDG. Il faudra attendre 2015 pour connaître le nouveau partenariat pour le développement qui est en train de se dessiner ainsi que les SDG qui en découleront.

4. Marchés des droits d'eau, privatisation et gestion intégrée : les réformes de la période démocratique au Chili

Le Chili, nous l'avons vu, a connu des résultats économiques relativement bons depuis le retour à la démocratie en 1990, en partie imputables aux mesures structurelles néolibérales mises en place durant le régime militaire, à l'avant-garde même des recommandations des IFI, mais ayant eu, comme ailleurs, des coûts sociaux extrêmement élevés dont l'imposition dans le cas chilien a été favorisée par l'existence d'un tel régime autoritaire. Ces bons résultats économiques, couplés à la bonne réputation du Chili auprès des institutions internationales ont contribué à son entrée dans l'OCDE en janvier 2010, ce qui coïncide d'ailleurs avec le premier retour de la droite au pouvoir depuis les années Pinochet lors de l'élection de Sebastián Piñera. Une telle réussite économique s'est faite, nous l'avons vu, sans rupture par

¹⁹⁵ <http://sustainabledevelopment.un.org/>.

rapport au modèle économique de la période militaire dont les fondements sont repris mais avec l'instauration de mesures sociales pour tenter de corriger l'inégale distribution des revenus et les dégradations environnementales engendrées par ce modèle.

S'agissant de l'eau, deux remarques sont à faire. D'abord c'est le retour à la démocratie qui a paradoxalement vu la privatisation des services d'eau et d'assainissement assurés dans les années 1980 par le Service national d'assainissement sur la plupart du territoire national à travers les municipalités et qui pourtant présentait de bons résultats (cf. *supra* I., 4.). Le secteur du service d'eau potable – qui représente 6% des droits d'eau consommés du pays [Ministerio de Obras Públicas, 2013] – fut restructuré en 1990 autour de 13 compagnies d'eau régionales dont le droit de propriété (*ownership*) fut transféré au départ à la Corporation de développement de la production (*Corporación de Fomento de la Producción*, CORFO) mais petit à petit au cours des années 1990, vendu notamment à de grands groupes dont elles sont alors devenues les filiales [Hearne et Donoso, 2005]. Ces compagnies (19 aujourd'hui), autorisées à fonctionner comme des entreprises privées sous concession [CEPAL-GWP, 2003], sont régulées par la Surintendance des services sanitaires (*Superintendencia de Servicios Sanitarios*, SISS), une institution créée à cet effet et dépendante du MOP. Outre ces compagnies régionales, les petites entreprises privées et municipales continuent de s'occuper des zones où elles opéraient traditionnellement avant cette privatisation et gèrent désormais les communautés isolées en dehors des concessions qui peuvent quand même y intervenir pour des prestations de service particulières rémunérées. Ainsi, ce sont elles qui prennent en charge, après réponse à un appel d'offre public, les systèmes d'APR en zone rurale. Un programme de subventions spécial existe pour la fourniture du service d'eau potable à ces communautés rurales destiné à la constitution d'un capital, à l'assistance technique et à la consommation. Ce programme, reposant sur un système de gestion communautaire est assuré par le MOP et la Direction des ouvrages hydrauliques (*Dirección de Obras Hidráulicas* ; DOH) qui en dépend, par un appui financier et technique.

Il est désormais possible de dresser la typologie des normes d'accessibilité à l'eau au Chili c'est-à-dire l'ensemble composé du régime de propriété appliqué à l'eau, des moyens de sa mise à disposition, de la qualification qui en est faite ainsi que d'une norme-référence. Celle-ci représente une valeur à laquelle on se réfère pour justifier les normes-règles – autrement dit le régime de propriété – qui sont celles qui créent des inégalités entre les hommes (cf. *supra* Chapitre 3, II., 2.2.).

Tableau 7: Typologie systémique des normes d'accessibilité à l'eau au Chili

	Normes de qualification	Normes d'usage
Normes techniques	<p>[Norme-définition] <u>Qualification de l'eau</u></p> <p>« Bien national à usage public »/ Bien public dans le Code de l'eau</p> <p>Bien économique en pratique</p>	<p>[Norme-procédure] <u>Moyens de mise à disposition de l'eau</u></p> <p><u>Urbain</u> : réseaux publics <u>Rural</u> : réseaux ou moyens divers selon les cas (APR)</p>
Normes sociales	<p>[Norme-référence] <u>Convention d'accessibilité</u></p> <p><u>Urbain</u> : Marchande-industrielle <u>Rural</u> : Hybridation intérêt général / communautaire dans le cas des APR</p>	<p>[Norme-règle] <u>Régime de propriété sur l'eau</u></p> <p><u>Urbain</u> : Hybridation propriété publique/propriété privée en pratique <u>Rural</u> : Hybridation propriété publique/propriété collective dans le cas des APR</p>

Source : Auteur.

Au Chili, l'eau est définie dans le Code de l'eau comme un « bien national à usage public », autrement dit un bien public. Néanmoins, les règles que ce même Code met en place le traitent *in fine* comme un bien économique, appropriable et transférable : lui sont assignés des droits qui couvrent aussi bien l'usage (*property rights*) que la propriété (*ownership rights*).

Le service d'eau potable, considéré légalement comme un service public de production et de distribution, est placé, en zone urbaine, sous le régime de la concession ce qui tendrait à le « classer » sous régime de propriété publique. L'Etat, par le biais de SISS, exerce en outre une régulation et un contrôle important sur les entreprises concessionnaires notamment sur les tarifs à appliquer. Néanmoins, ce n'est pas l'Etat qui a le contrôle absolu sur la ressource (*usus, abusus et fructus*) mais l'entreprise privée sous concession car c'est elle qui détient les droits d'eau consommables. En outre, le fait que cette concession soit accordée sur une durée illimitée – ce qui évite notamment les renégociations de contrats – tend également à relativiser ce régime de propriété publique en zone urbaine. C'est pourquoi nous considérons que le régime de propriété qui s'applique au service d'eau potable en zone urbaine procède en pratique d'une hybridation de régimes de propriété publique et privé. La convention d'accessibilité qui caractérise alors le service d'AEP en zone urbaine est de nature marchande/industrielle et repose sur le modèle d'évaluation de l'allocation marchande optimale ; ce régime est alors justifié par les principes supérieurs de l'intérêt et de la liberté du commerce ainsi que par celui d'efficacité.

Dans les zones rurales qui se trouvent en dehors des concessions régionales, les projets d'APR sont assurés par des petites entreprises privées et municipales sur financement public.

Les installations et équipements qui composent l'infrastructure du service d'APR sont donc sous propriété publique. Néanmoins, l'Etat n'a pas non plus ici le contrôle absolu sur la ressource puisque les droits d'eau consommés sont détenus collectivement par le Comité d'APR, reconnu comme organisation communautaire, sans but lucratif et disposant d'une personnalité juridique propre. En outre, la gestion de l'exploitation et de la maintenance de même que le recouvrement des factures est assuré par ce Comité qui définit, conjointement aux membres de l'APR, les règles de gestion qui seront mises en œuvre. C'est pourquoi nous considérons que le régime de propriété qui s'applique au service d'eau potable rural est une hybridation de régimes de propriété publique et collective. La convention d'accessibilité qui caractérise alors les systèmes d'APR est de nature hybride et combine les conventions communautaires et d'intérêt général.

La régulation publique continue donc d'intervenir dans le secteur de l'eau potable, notamment par la réglementation du service (nombreuses normes de qualité, obligations incombant au fournisseur de service et sanctions en cas de non-respect, par exemple le Décret 735¹⁹⁶ promulgué dès 1969 et toujours en vigueur). De même, le système de tarification établi tous les 5 ans par le Ministère de l'Economie sur proposition de la SISS et qui s'applique au secteur urbain, tend à réglementer les tarifs que les fournisseurs du service peuvent appliquer [cf. Alegría Calvo et Celedón Cariola, 2006 : 8-12]. Un système de subventions à la consommation d'eau potable¹⁹⁷ est également prévu, qui intervient déjà en 1989¹⁹⁸ à la veille de la transition démocratique, géré intégralement par les municipalités. Ce système de subventions directes mis en place par l'Etat en remplacement des subventions croisées que le système tarifaire de la SISS avait éliminées [Hearne et Donoso, 2005] – et dont l'existence est critiquée par les auteurs de la Banque mondiale Saleth et Dinar [2004] qui estiment qu'il devrait être abandonné – a pour but de protéger les groupes pauvres et vulnérables à la suite des hausses de tarifs entraînées par le processus de privatisation qui s'est fait sur la base du recouvrement complet des coûts [cf. Alegría Calvo et Celedón Cariola, 2006 : 13-15]. Ainsi, la régulation économique du secteur assurée par la SISS et la politique de subventions assurée par l'Etat à travers le Ministère de développement social (*Ministerio de Desarrollo Social*, MIDEPLAN¹⁹⁹) sont complètement séparées, ce qui permet à la fois de fournir des incitations

¹⁹⁶ « Reglamento de los servicios de agua destinados al consumo humano », sur le site du *Congreso Nacional de Chile*: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=197226&idParte=0>

¹⁹⁷ Voir également cette étude du Global Water Partnership : http://www.gwp.org/Global/GWP-SAM_Files/Publicaciones/Casos%20estudio%20Sam%20Toolbox/Caso-estudio-Chile.pdf

¹⁹⁸ « Ley que establece subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas », sur le site du *Congreso Nacional de Chile*:
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30157&idParte=0>

¹⁹⁹ Anciennement appelé *Ministerio de Planificación y de Cooperación*;

aux ménages pauvres de limiter leur consommation, et à la fois des incitations aux entreprises de fournir un service à tous les ménages [Hearne et Donoso, 2005].

La deuxième remarque qui s'impose a bien évidemment trait au système de marchés des droits d'eau mis en place au Chili, au sein duquel ceux-ci sont complètement indépendants du foncier. De nombreuses limites ont été mises en évidence malgré la popularité de ce système auprès des IFI, parmi lesquelles : des conflits entre détenteurs de droits consommptifs et non-consommptifs, un processus de dépossession des droits d'eau des petits agriculteurs et des communautés indigènes, un phénomène de concentration des droits (parfois de nature spéculative) aux mains des grandes entreprises exportatrices en application de l'allocation aux usages les plus efficaces, l'absence de limitation de débit de prélèvement ce qui s'apparenterait alors à une situation de libre-accès de fait (et à la tragédie de Hardin), et enfin l'absolue non prise en compte des territoires en tant que construits sociaux et de la valeur symbolique de l'eau, notamment liée à la terre, chez la plupart des catégories d'utilisateurs.

C'est pour combler certaines de ces limites que fut adoptée, après 12 ans de débats parlementaires, la loi n° 20.017, promulguée en 2005 apportant certaines modifications²⁰⁰ au Code de l'eau de 1981 [Ministerio de Obras Públicas, 2005]. L'objectif était en particulier d'améliorer le mécanisme d'assignation des droits, d'éviter la spéculation et de limiter les dommages écologiques : en liant les eaux disponibles à ceux qui ont effectivement le projet de les utiliser – c'est-à-dire l'instauration de la doctrine de l'usage bénéficiaire (*use it or lose it*) sous menace d'amende (*patente por no uso*) – et en assignant les droits avec le débit requis pour l'utilisation demandée, quantité qui ne pourra dépasser l'éventuel débit écologique qui pourra être fixé pour les rivières et ruisseaux [Hernández Astudillo, 2006]. Par ailleurs, dans le cas d'une superposition de demandes de droits sur les mêmes eaux – alors qu'avant la règle était celle de l'usage le plus efficace – le Président de la République peut désormais rejeter en partie une demande de droits dans le but de réserver la ressource pour alimenter en eau la population [*Ibid.*]. Les changements légaux ont également visé à renforcer le registre national des droits d'eau – selon la BM, en 2011, seulement 20% des droits et 50% des transactions marchandes étaient enregistrées formellement et ne se faisaient pas sous droit coutumier [Donoso Harris, 2011]. Certaines mesures ont alors été imposées aux usagers et à leurs organisations afin de s'assurer que les procédures ne puissent se faire sans actualisation

²⁰⁰ Il faut préciser tout de même que la modification des lois est très difficile au Chili du fait des contraintes introduites par Pinochet dans la Constitution de 1980, qui réduisent le rôle des partis politiques et introduit un système bicaméral qui empêche l'adoption de lois par la majorité [Gárate Chateau, 2010 ; Hearne et Donoso, 2005].

formelle du registre [Hernández Astudillo, 2006]. La réglementation sur les organisations d'usager les a en outre dotées de personnalité juridique ; l'importance de leurs attributions a été reconnue et les procédures de constitution des Conseils de surveillance ont été simplifiées [*Ibid.*].

La durée qui fut nécessaire à cette loi pour être adoptée – la proposition fut formulée en 1992, au début de la transition démocratique – a empêché d'agir plus vite sur certaines situations devenues alors irréversibles. Par exemple, il n'est pas possible d'appliquer les nouveaux critères d'assignation des droits (comme la justification du débit requis) ni même l'établissement d'un débit écologique sur les cours d'eau sur lesquels les droits sont épuisés parce que déjà tous assignés ; les usagers doivent de leur côté supporter des coûts qu'ils n'avaient pas prévu pour régulariser et formaliser les inscriptions sur le registre des eaux [*Ibid.*]. De même, beaucoup de paysans ont perdu leurs droits d'eau du fait des coûts et des difficultés à les exercer et à les conserver. Or la perte des droits d'eau a accéléré la perte des terres ou a impliqué leur vente à un prix dérisoire pour beaucoup d'entre eux. On estime ainsi à un maximum de 10% la terre appartenant à des paysans [Hernández Astudillo, 2006 ; Donoso Harris, 2011].

La DGA avait par ailleurs proposé en 1999, en appui des propositions de réforme au Code de 1981, une politique nationale de l'eau non contraignante qui, tout en réaffirmant que l'eau est un « bien national à usage public », soulignait l'existence du paradigme international de la GIRE établi à Dublin quelques années plus tôt. Ainsi, elle recommandait l'adoption de nouvelles institutions de planification et de gestion au niveau des bassins versants et au niveau national ainsi que l'instauration de comités des ressources en eau dans chaque bassin, composés d'acteurs publics et privés. Quelques plans de gestion par bassin furent initiés mais, en raison du manque d'autorité légale ou régulatrice, du fait de la nature non contraignante de cette politique nationale et de débats internes quant à la forme de ces institutions, la plupart furent abandonnés [CEPAL-GWP, 2003 ; Hearne et Donoso, 2005]. En revanche, des Stratégies nationales de gestion des ressources hydriques (*Estrategía Nacional de Recursos Hídricos*, ENRH) ont été mises en œuvre, sous la direction du MOP. Par exemple la Stratégie nationale des ressources hydriques pour la période 2012-2015 se base sur cinq axes pour parvenir à une GIRE :

1. Une gestion efficace et soutenable, notamment par le renforcement des organisations d'usagers et des propriétaires ;

2. L'amélioration et la création de nouvelles institutions (*institucionalidad*) dans le but de rationaliser et de diminuer le nombre d'institutions impliquées dans la gestion de l'eau à tous les niveaux ;
3. La gestion de la rareté et de la pénurie par la construction de barrages, l'infiltration (rechargement) artificielle des aquifères, la désalinisation et/ou les transferts d'eau entre régions ;
4. L'équité sociale par la couverture complète des zones rurales grâce au PAPR pour lesquels les financements seront augmentés et des droits d'eau réservés ;
5. Une citoyenneté renforcée (plus orientée vers la responsabilisation des citoyens que vers leur participation) [Ministerio de Obras Públicas, 2013].

C'est par le biais de la DOH, dépendante du MOP, que seront développés les ouvrages hydrauliques (et notamment les APR) dans le contexte de la GIRE. La DOH participe également à la planification des usages de l'eau et à l'évaluation, la conception, la construction et la conservation de l'ensemble des ouvrages hydrauliques d'un bassin (irrigation, collecteurs de pluie, projets d'AEP en zones rurales (APR), etc.) [Jouravlev, 2001].

Sur le plan environnemental également, et parallèlement au Sommet de Rio (1992) et à la préoccupation internationale pour la protection de l'environnement, est créée en 1994 la Commission nationale pour l'environnement (*Comisión Nacional para el Medio Ambiente*, CONAMA) par la loi n°19.300 qui a notamment pour objectif la protection du patrimoine naturel et l'usage soutenable des ressources naturelles [CEPAL-GWP, 2003]. La CONAMA a pour but de coordonner la politique nationale environnementale en collaboration avec les ministères sectoriels, de superviser le système national d'évaluation des impacts environnementaux (*Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental*, SEIA), d'établir des normes pour la qualité de l'environnement et d'établir des plans de décontamination pour les cas où les normes n'ont pas été atteintes [CEPAL-GWP, 2003 ; Hearne et Donoso, 2005]. Le rôle de la CONAMA reste néanmoins limité dans la mesure où elle dépend des ministères pour le suivi et le contrôle du respect des normes – elle a en effet un rôle de coordinateur de la politique nationale environnementale et non d'exécutant – tandis que les avis du SEIA sont uniquement consultatifs et ne sont donc en pratique pas forcément suivis ; ce qui explique sa faible crédibilité et le fait qu'elle ne réponde pas aux attentes de la population [Pulgar et Zaccai, 2013].

Il faut mentionner pour terminer la situation de la région de l'Araucanie qui, comme nous l'avons mentionné plus haut, cristallise selon nous un ensemble de problèmes : la pauvreté et notamment celle des ruraux, une utilisation insoutenable des ressources naturelles et notamment de l'eau, une forte discrimination des populations Mapuche dans tous les domaines et surtout celui du foncier et de l'eau. Un effort a été entrepris dans la législation et dans la conception des politiques publiques depuis l'arrivée au pouvoir de la Concertation. Celles-ci sont plus participatives et centrées sur les populations les plus vulnérables, en particulier la population indigène. Mais cette amélioration de principe ne prend que peu en compte dans le fond les revendications sociales montantes y compris en matière d'environnement et de soutenabilité du modèle économique chilien ; et, dans le cas des populations Mapuche, contraste avec l'augmentation des conflits environnementaux ayant eu lieu ces dernières décennies sur les territoires indigènes – impliquant les secteurs productifs minier, énergétique et forestier – dont la couverture médiatique dominante révèle les restes de néocolonialisme de tout un pan de la société chilienne [cf. notamment Yañes et Gentes, 2005 ; Gros, 2005 ; Carruthers et Rodriguez, 2009 ; Boccara et Bolados, 2010 ; Boccara, 2004, 2010 ; Álvarez et San Martín, 2011, 2012]. La question de la pluralité du normatif, du droit, des représentations et des rationalités ainsi que celle des rapports de pouvoir et de légitimation sont ici centrales pour analyser la situation de l'Araucanie et de ses conflits environnementaux – qui sont à relier à la disponibilité et à la qualité de l'eau potable en zone rurale –, qu'ils concernent les populations Mapuche ou les revendications politiques d'organisations de la société civile. Dans les deux cas, la référence à toute autre valeur que celle de l'efficacité et de l'intérêt (cités industrielle et marchande) est aussitôt discréditée et caricaturée dans les médias dominants.

Conclusion de la Partie 2

Après avoir exposé dans la première partie de ce travail différentes conceptions en ce qui concerne d'une part, la règle et l'institution et donc les modes de coordinations et d'action collective, et d'autre part l'environnement et les visions de la nature qu'elles sous-tendent, nous avons étudié tout au long de cette seconde partie l'évolution du contenu des recommandations internationales en matière de modèles économiques de développement, d'environnement et de gouvernance de l'eau en tentant de les relier à leurs présupposés théoriques et aux valeurs que ces derniers véhiculent.

Il nous a semblé important de commencer par caractériser la ressource en eau car elle constitue une ressource particulière de par ses caractéristiques physiques tout autant que par ses caractéristiques économiques. Nous avons conclu au fait qu'il s'agissait, à l'échelle temporelle humaine tout du moins, d'une ressource épuisable et, si l'on s'en tient à la typologie classique des biens en économie, d'un bien commun. Les spécificités de l'eau à travers le temps et l'espace font néanmoins que cette définition peut varier et ce d'autant plus que les critères de rivalité et d'exclusion qui servent à la définir en économie constituent des construits sociaux. Nous avons également évoqué brièvement la question de l'eau comme bien public mondial, ou comme patrimoine mondial de l'humanité du fait de la mondialisation des causes et des conséquences de nos actions sur le plan environnemental et qui justifierait alors une gestion de l'eau – marchande ou non marchande, telle est la question – au niveau supranational. Enfin, nous avons abordé la question de l'eau potable, service ayant des coûts importants et soulevant tout particulièrement, du fait de son caractère vital, les questions de l'équité et de l'efficacité. Nous précisons alors ce qu'est le service d'alimentation en eau potable et les problèmes qu'il peut poser. Après avoir précisé le concept central de droit de propriété, nous avons présenté les deux modes historiques de gestion de l'eau et les instruments d'action publique qu'ils proposent. L'approche par le marché considère qu'il s'agit d'un mécanisme efficace d'allocation des ressources et applique donc les instruments proposés par la théorie néoclassique ou néo-institutionnelle que sont la théorie des droits de propriété. Dans le cas de l'eau, la théorie des droits de propriété aboutit tout naturellement à la mise en place d'un marché des droits transférables permettant une gestion efficace et éventuellement, dans un second temps, équitable. Les dérives d'une conception idéologique se basant déjà sur des hypothèses restrictives sont présentées à travers le courant de la Nouvelle économie des ressources. L'approche par l'intervention publique ensuite se justifie

par la minimisation des défaillances du marché. Elle passe par la mise en place d'instruments économiques et réglementaires et plus récemment par des instruments négociés dont on peut douter des potentiels bénéfiques, pourtant substantiels, du fait de l'instrumentalisation dont ils peuvent faire l'objet. Enfin, l'approche par l'auto-gouvernance et l'auto-organisation dans les situations de gestion de ressources communes est bien plus récente et, malgré ses limites – notamment du fait du cadre théorique de départ adopté – propose des outils tout à fait utiles et intéressants s'agissant de l'analyse de la pluralité des droits de propriété ou des conditions pour qu'une règle commune soit respectée et effectivement mise en œuvre. Nous avons alors proposé, pour rendre compte de façon systémique, de l'ensemble des règles et des modèles d'évaluation qui y sont associés, une application de la typologie systémique des normes présentée dans la première partie de ce travail, appliquée à l'accès à l'eau.

Enfin, dans un contexte de bouleversement des niveaux traditionnels de gestion, il nous a semblé important de revenir sur les évolutions majeures de la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale en effet, la régulation des Etats va de plus en plus être influencée par un nombre croissant d'institutions internationales qui émettent des recommandations à force plus ou moins contraignante et qui vont petit à petit couvrir tous les champs du développement. C'est ainsi que nous avons présenté le système onusien et les institutions financières internationales que sont la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. A titre d'illustration alors, et pour mettre en évidence le type d'outils utilisés par ces institutions, nous avons présenté l'outil du cadre logique qui, en adoptant une structure narrative et en se rapportant dans son discours à un certain référentiel, constitue en fait un discours de légitimation. Nous avons ensuite mis l'accent sur certains aspects de la mondialisation qui s'accélère et s'accroît à partir des années 1990. Ce phénomène entraîne en effet, du fait de la multiplication des acteurs et du bouleversement des niveaux de gestion qu'elle provoque, un profond déplacement de l'Etat moderne. Pour analyser cette évolution du passage d'un gouvernement par les Etats au pouvoir centralisé et pyramidal à une diversité des entités au pouvoir éclaté, le recours au concept foucaldien de gouvernementalité est utile. Ce dernier se trouve en effet à l'origine du concept de gouvernance, devenu incontournable aujourd'hui. Concept polysémique, nous l'interprétons, à la suite de Catherine Baron, comme une possibilité d'abord de dépasser la dichotomie Etat- marché très présente en économie, puis de réintégrer dans l'analyse les relations de pouvoir et de politique que cette dernière avait exclu depuis le tournant marginaliste, et enfin d'endogénéiser l'espace et le territoire. C'est ainsi que l'on présente et adopte le concept de gouvernance territoriale qui permet de rendre compte des interrelations qui se nouent entre différents acteurs et à différents niveaux

spatiaux. La gouvernance territoriale permet de relier et d'articuler, non seulement les acteurs locaux, mais également les niveaux macroéconomiques nationaux et supranationaux, notamment par le biais des règles, perçues alors comme le résultat du processus de gestion des tensions entre ces niveaux et permettant alors d'envisager des formes hybrides de régulation, au-delà de l'Etat et du marché.

C'est ainsi que nous avons abordé le cœur de notre travail, autrement dit l'analyse de l'évolution du discours sur le développement soutenable et la gouvernance. Ces deux concepts, qui deviennent petit à petit hégémoniques dans une acception particulière, englobent en effet la question des modes de coordination et d'action collective tout autant que la question de l'environnement et donc de l'eau. Nous nous intéressons alors à la manière dont ils se sont construits, en évacuant certaines conceptions et en privilégiant d'autres. Nous commençons par dresser un résumé de l'évolution du discours international en matière de politiques de développement à mettre en œuvre par les Etats et plus particulièrement par les pays en développement pour constater la disparition progressive d'une vision multidimensionnelle et émancipatrice du développement. D'une telle vision en effet, on aboutit petit à petit, dans un contexte de profond changement des relations internationales, à la domination de la convention néolibérale de l'ajustement structurel. Ce dernier, bien que triomphant, échoue sur plusieurs plans, ce qui lui vaudra des critiques de tous bords et qui aboutiront à une adaptation de ce modèle. C'est la prise en compte des institutions qui constitue la première nouveauté et voit l'adoption par la communauté internationale du concept de bonne gouvernance, vidé entre temps de toute portée politique. Ensuite, l'ajustement à visage humain est censé remédier aux coûts sociaux très importants provoqués par les politiques d'ajustement en faisant de la lutte contre la pauvreté sa priorité. Nous avons illustré cette évolution par le cas du Chili qui, érigé plus tard en modèle par ces institutions internationales, a surtout constitué leur avant-garde en appliquant de la manière la plus pure qui soit les préceptes néolibéraux monétaristes. Un résumé de cet avènement et de ses conséquences a été proposé pour situer le pays dans son contexte historique national.

Pour étudier les origines du développement soutenable tel qu'il est défini aujourd'hui, il nous faut remonter à la naissance de la problématique environnementale au niveau international. C'est le rapport Meadows qui, publié en 1972, constitue ce point de départ et qui se présente sous la forme d'une mise en garde s'agissant de la finitude des ressources et des conséquences désastreuses possibles si les modes de développement des pays industrialisés continuent et se généralisent à l'ensemble de la planète. Le rapport conclut alors à la nécessité d'une transition d'un modèle de croissance illimitée vers un équilibre global qui

préservait notre système, rappelant ainsi certaines des critiques écologiques adressées au modèle néoclassique. La même année a lieu la Conférence des Nations unies sur l'environnement qui se tient à Stockholm. Celle-ci voit, conjointement avec la Conférence d'experts organisée à Cocoyoc par le PNUE et la CNUCED deux ans plus tard, la naissance et l'affirmation du concept d'écodéveloppement qui restera une référence jusqu'aux années 1980. L'écodéveloppement, présenté comme une philosophie, une éthique du développement plutôt que comme une théorie, est en fait l'ancêtre du développement soutenable tel qu'il est promu aujourd'hui. Ce qui est mis en avant c'est une définition des styles de développement souhaités par les communautés humaines elles-mêmes en fonction de leurs propres valeurs c'est-à-dire du contexte culturel, institutionnel et écologique qui leur est propre ; les PED sont invités à rechercher leurs propres modalités de développement. En ce qui concerne les recommandations dans le domaine de l'eau, la Conférence des Nations unies sur l'eau se tient à Mar del Plata en 1977 et lance la Décennie internationale pour l'eau potable et l'assainissement (1980-1990). Première et seule conférence intergouvernementale consacrée exclusivement à l'eau, l'objectif visé en matière d'eau potable est un accès universel, indépendamment des conditions économiques grâce à un budget plus important accordé au secteur ; l'accent est donc mis sur l'équité en référence à une convention intérêt général-industrielle. Dans la même perspective se tient en 1990, le Forum de Montréal dans le cadre de la fin de la DIEPA et qui rassemble entre autres des ONG internationales d'éducation et d'aide au développement. La Charte qui y est adoptée, considère dans son premier principe que l'accès à l'eau est une question politique et que cet objectif est compromis par des inégalités de pouvoir économiques et sociales. La Charte est déposée pour servir de base à la Consultation de New Delhi organisée par le PNUD et le comité directeur de la DIEPA quelques mois plus tard mais ne sera pas prise en compte.

Alors même que la tendance internationale est encore au développement auto-centré et à l'accès universel à l'eau, le Chili dispose lui d'une tradition libérale ce qui fait qu'avant même l'arrivée au pouvoir de la junte militaire et des *Chicago Boys* qui l'accompagnent peu après, un système de droits d'usage privé sur l'eau existe déjà. Néanmoins, au sein des premiers Codes de l'eau, un ordre d'usage prioritaire existe (le premier étant l'eau comme boisson aux populations). Le droit d'eau et la terre ne sont pas encore dissociés et – dans le contexte des nationalisations engagées et de la réforme agraire – la nature de l'eau comme bien national à usage public est réaffirmée et les expropriations sans indemnités sont courantes. Mais dès 1974 et l'arrivée au pouvoir de la junte militaire, ces réformes sont stoppées net et les droits de propriété sur la terre et sur l'eau, désormais dissociés, sont

renforcés de telle manière qu'en 1980 un marché dynamique de la terre et de l'eau était déjà en place.

Les conceptions énoncées jusqu'ici sont influencées par les débats en termes économiques existant à la même période sur la scène internationale. Le tournant néolibéral qui intervient au début des années 1980 va donc également se faire sentir. Le rapport Brundtland qui paraît en 1987 dans le cadre de Stockholm +10, marque les prémices de ce changement de conception et l'apparition officielle du développement soutenable tel qu'il est conçu aujourd'hui sur la scène internationale. Alors que les concepts d'environnement et de développement sont présentés comme d'égale importance, l'accent est mis sur la conservation de l'environnement et non plus sur le développement – les objectifs de DS ne sont pas hiérarchisés – dont on évince toute approche critique. En ce qui concerne l'eau potable, on passe avec la Consultation de New Delhi (1990) et suite aux échecs de la DIEPA, d'un principe d'accès universel au principe « *some for all rather than more for some* ». Le premier article de la Déclaration qui en résulte mentionne la gestion intégrée des ressources en eau, concept qui deviendra le mot d'ordre de toute politique concernant l'eau, comme moyen nécessaire à la préservation de la ressource. Le rôle de l'Etat doit changer et passer de celui de fournisseur à celui d'organisateur et de facilitateur d'une gestion décentralisée basée sur la coopération des collectivités territoriales, des ONG et du secteur privé et une meilleure efficacité financière doit être recherchée notamment grâce à la participation de l'utilisateur qui voit son statut commencer à évoluer vers celui d'utilisateur-consommateur. Au-delà de ça, c'est une évolution plus profonde de la conception des modes de gestion de l'eau que l'on voit ici se dessiner en passant d'une gestion par l'offre – qui négligeait les différents usages de l'eau – à une gestion par la demande – qui passe par des réformes institutionnelles : décentralisation, privatisation et recouvrement intégral des coûts. C'est une convention marchande d'accessibilité à l'eau qui domine désormais. C'est ainsi que le Chili est cité en exemple par les tenants de cette conception.

Nous nous sommes donc intéressé au Chili et aux réformes radicales introduites par le Code de l'eau qui est mis en place en 1981 dans le cadre de la nouvelle Constitution de 1980 préparée par la junte, reflet des mesures économiques entreprises sur la même période. C'est une consolidation radicale des marchés des droits d'eau à laquelle on assiste, le premier élément à souligner étant la séparation entre les droits d'eau et le foncier et la cessibilité non seulement des droits d'usage mais également du droit de propriété à proprement parler (*ownership*). Ensuite, les droits – qui peuvent désormais être de type consommptif et non-consommptif – sont accordés gratuitement, de manière permanente (pas d'expropriation) et sans

condition d'usage (absence de la règle d'usage bénéficiaire). Aucun ordre de priorité n'est indiqué et l'allocation des droits se fait, selon la règle du marché, en fonction de l'unique critère d'efficacité. La régulation étatique est néanmoins importante : elle organise les communautés d'usagers, dotées alors d'un certain pouvoir, et assure les conditions de fonctionnement des marchés. Il s'agit donc – à l'encontre de la façon dont il a été présenté par les tenants du tout marché – d'un système hybride, combinant une allocation des droits par le marché, une régulation étatique et des dispositifs de gestion communautaire. L'instauration d'un tel système a permis de nombreux avantages commerciaux et a favorisé la bonne santé du modèle exportateur chilien. Il eut néanmoins des conséquences sociales et environnementales très importantes.

La décennie 1990 voit s'opérer, sur le plan des discours tenus par les institutions internationales en matière de développement, un profond changement. S'ils donnent l'impression d'une orientation plus « humaine », ces discours ne changent finalement rien aux orientations et aux moyens préconisés lors de la décennie précédente qui restent dans le strict cadre de la convention marchande-industrielle. Il en est de même s'agissant de l'environnement et de l'eau comme l'examen des contenus des Conférences de Dublin (1992) et de Rio (1992) le démontrent. La Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin voit d'abord la consécration de l'eau comme bien économique. Les quatre principes énoncés deviennent alors pour les institutions internationales dont la Banque mondiale – qui adopte également, en 1993, une nouvelle politique de gestion des ressources en eau – les piliers d'une gestion intégrée de l'eau. En ce qui concerne l'eau potable, la décentralisation du service et l'adoption d'un prix qui induit un usage efficace de l'eau sont requis pour une « saine » gestion de l'eau, suivis par la participation des parties prenantes et la protection de l'environnement. La Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement qui se tient à Rio la même année, adopte la même philosophie sauf qu'elle l'étend non seulement au domaine de l'environnement mais également à toutes les sphères du développement soutenable tel qu'il est défini par ces institutions à travers l'adoption des Agendas 21. La Déclaration de Rio, qui préconise d'intégrer la protection de l'environnement au sein des politiques de développement, affirme que l'élimination de la pauvreté est primordiale à la réalisation d'un développement soutenable mais semble la reléguer au second plan. Dans une optique de croissance durable reposant toujours sur le référentiel néoclassique appliqué à l'environnement, la priorité est accordée à la dimension commerciale. Plusieurs principes théoriques contradictoires sont ainsi évoqués dans la Déclaration et ceci, tout en conservant le cadre de la soutenabilité faible ne supposant pas de changement paradigmatique.

C'est donc une évolution similaire à celle constatée dans les politiques de développement promues par les institutions internationales : le discours est adouci et plus englobant, mais le fond reste absolument le même : l'application des règles du marché qui permettront non seulement une allocation efficace – à défaut d'équitable – des ressources économiques, sociales et naturelles (y compris de l'eau dans toute ses fonctions) mais aussi la préservation de notre environnement, notamment grâce aux progrès des technologies. De même, le Chapitre 18 de l'Agenda 21, qui concerne les ressources en eau en général et donc également le service d'alimentation en eau potable, s'inscrit dans la même tendance en insistant sur le recouvrement des coûts et sur des enquêtes de consentement à payer. Les Objectifs du Millénaire qui sont adoptés en 2000 par l'ensemble de la communauté internationale sont porteurs de la même logique. D'abord, ils intègrent complètement, au sein d'un programme aux objectifs clairement identifiés et chiffrés, les principes de Bonne gouvernance et de développement soutenable, des concepts qui tous deux, n'ont plus grand-chose à voir avec les conceptions qui en furent à l'origine. Ils adoptent ensuite encore une fois, les discours intégrateurs, droits de l'homme et égalitaires tenus par les institutions internationales depuis plus de deux décennies et dont l'étude révèle les mêmes orientations et les mêmes limites.

La décennie 1990 marque également un changement important dans la vie politique chilienne puisqu'elle voit le retour à la démocratie après un départ négocié et tout en douceur de la junte militaire. Les orientations économiques se poursuivent en revanche sans remise en cause des mesures et des orientations engagées sous le régime militaire mais en appliquant des mesures sociales destinées à corriger les coûts sociaux. Par exemple, le service d'eau potable est privatisé – alors même que l'argument d'efficacité ne pouvait pas s'appliquer du fait des bons résultats affichés par le secteur – tandis que dans le même temps des systèmes de subventions à la consommation et autres mesures sociales sont promulgués pour tenter d'aider les segments les plus pauvres et marginalisés de la société. S'agissant des marchés des droits, de nombreuses limites et conflits émergent de l'application du Code et en ont imposé une modification. Ce fut le cas en 2005, après 12 ans de débats parlementaires – c'est dire l'importance stratégique des décisions prises en la matière – quoique de nombreuses situations soient entre temps devenues irréversibles. Suite aux Conférences de Rio et de Dublin, des mesures sont adoptées pour la mise en place de la GIRE – des stratégies nationales et régionales sont dessinées en ce sens – et en matière d'environnement par la création de certaines institutions qui n'ont pour l'instant que peu d'utilité pratique par manque de moyens leur étant accordés – surtout en termes juridiques (*enforcement*). La région

d'Araucanie, qui se situe dans le sud du pays, cristallise selon nous un ensemble de problématiques : pauvreté, exclusion et domination de certains groupes sociaux ou ethniques, utilisation insoutenable des ressources naturelles au profit du capital provoquant dans les zones rurales des dommages (conflits environnementaux) notamment en matière d'accès à l'eau potable, discours d'intention et cadre législatif encourageant contrastant avec les situations conflictuelles constatées en pratique.

Conclusion Générale

Afin de comprendre les conséquences pratiques des recommandations émises par les acteurs institutionnels du développement en matière d'accès à l'eau, nous avons tenté d'analyser leur référentiel théorique en matière de règles et d'institutions tout comme en matière d'environnement. Cette entrée théorique se justifiait d'une part du fait du statut hégémonique qu'ont acquis depuis plus de deux décennies les concepts de gouvernance et de développement soutenable, et d'autre part du fait de leur très large champ d'application. Le concept de gouvernance englobe en effet les institutions, les règles, et les modes de coordination et d'action collective tandis que le développement soutenable englobe l'environnement, les ressources en eau et l'accès à l'eau potable. Le référentiel théorique mobilisé par ces recommandations et cristallisé dans les acceptions « officielles » des concepts de gouvernance et de développement soutenable n'est en effet pas neutre puisqu'il relève d'une certaine vision du monde développant sa propre conception des problèmes et des moyens pour y remédier.

Dès les années 1970 sont donc nées – en réaction aux échecs des modèles et stratégies de développement mis en œuvre depuis les années 1950 – des approches alternatives (état stationnaire, écodéveloppement, décroissance) qui bien que disparates, présentaient des fondements communs qui auraient pu servir de base à la construction d'une « nouvelle » économie du développement [Baron, 2006b]. On retrouve parmi ces bases communes le fait que la croissance économique n'est pas une *fin* en soi car seule source de bien-être mais un *moyen* de réaliser le développement.

Au-delà de cette distinction fondamentale, ce sont, si l'on peut dire, les fondements philosophiques à la base de ces approches qui sont remis en cause. Comme nous l'avons montré au Chapitre 1, ceux-ci relèvent d'une surdétermination de l'économie [*Ibid.*], de ses lois « naturelles » et de la rationalité qui y est associée, sur toutes les autres sphères de la vie sociale. Cette interprétation – à la limite valable bien que non souhaitable de notre point de vue pour les sociétés modernes (cf. Chapitre 3) – ne saurait être valable dans l'absolu et encore moins pour les pays du Sud. La diversité des modèles d'évaluation et de principes de légitimité présents dans l'espace public, tant au niveau individuel que collectif, oblige à considérer d'autres formes de rationalité et d'autres principes d'allocation que le marché pour une meilleure conception des politiques de développement, cohérentes avec les territoires

auxquels elles se destinent (cf. Chapitre 4) et les représentations des acteurs qui s’y insèrent (cf. Chapitre 2).

Un ré-encastrement dans le social et dans le politique, ainsi que dans la biosphère, est alors vu comme une solution de dépassement et passe notamment par une critique de la modernité et de l’hégémonie occidentale. Mais, les années 1980 voient s’opérer un tournant néolibéral tellement fort que va disparaître jusqu’aux années 1990 toute référence théorique alternative. L’évolution et le rétrécissement de la pensée en matière de modèles de développement et donc de façons de produire et de distribuer la richesse va se retrouver dans la conception du développement soutenable et partant, dans les solutions proposées pour améliorer l’accès à l’eau potable des populations. La conception du développement soutenable qui va dominer petit à petit repose – malgré la diversité des références théoriques contenue dans le discours – sur une conception faible de la soutenabilité et sur les instruments des approches néoclassiques de l’environnement (cf. Chapitre 1) qui sont également appliqués en matière d’accès au service d’eau potable.

Ces analyses ne supposent aucune remise en question du modèle de développement [Billaudot et Destais, 2009] ce qui constitue pour Raffestin [1995 :47] « *l’un des paradoxes les plus extraordinaires de la société occidentale contemporaine* ». En effet, au lieu de chercher à modifier la nature et les ponctions d’énergie et de matière que supposent le modèle de développement occidental, la solution a consisté à établir une sorte de correspondance entre des choses réelles indépendantes de nous (la nature) et des signes dépendants de notre système (la monnaie). En privilégiant les conceptions et solutions de l’économie de l’environnement, cela revient, pour Raffestin [1995], à rechercher les moyens de surmonter la crise environnementale dans le système même qui en est responsable. L’ingérence écologique consiste ainsi pour l’auteur à substituer des signes à des réalités.

Il faut alors, dans la gestion de l’utilisation de l’environnement, se départir de cette logique pour réhabiliter non seulement les connaissances traditionnelles qui représentent un capital irremplaçable parce qu’impossible à reconstituer [voir également Leff, 2003 ; Escobar, 2005] mais également les demandes sociales qui peuvent être porteuses de solutions innovantes ou en tout cas, dans la majorité des cas, d’une réflexion alternative au modèle dominant comme c’est le cas au Chili [Couffignal, 2012 ; Pulgar et Zaccaï, 2013 ; Chartier et Löwy, 2013 ; Milani, 2013 ; Vanhulst et Beling, 2013].

Il serait d’ailleurs intéressant, dans le prolongement de ce travail, d’analyser les multiples représentations et propositions exprimées sur le terrain local ainsi que la manière

dont elles sont prises en compte afin de dégager les éventuels processus de modification des règles auxquels elles peuvent aboutir. Il s'agirait en d'autres termes d'étudier la façon dont les normes sont modifiées depuis le local comme produit de conflits ou d'alliances entre les différents acteurs territoriaux.

Les comités d'APR par exemple, représentatifs de petits agriculteurs tout autant que de communautés indigènes, portent en effet dans les zones rurales pauvres des revendications qui ne sont pas aussi différentes que l'on voudrait bien le penser – en excluant bien sûr les revendications territoriales des peuples Mapuche qui devraient par ailleurs être assumées et prises en compte par l'Etat central. La séparation instrumentale des attentes et des revendications des divers groupes sociaux sert bien entendu le maintien d'un modèle de développement économique qui, s'il a permis au Chili de rentrer dans l'OCDE et dans le club des pays émergents, pose des questions graves en termes de soutenabilité environnementale et d'inégalités sociales [Gentes, 2003].

Dans cette optique, un retour à l'écodéveloppement serait envisageable (cf. Chapitre 5, II.). Développé avant le tournant de 1992 qui dissocie les dimensions économique, sociale et environnementale du développement soutenable, l'écodéveloppement s'articule encore autour des deux pôles que sont l'environnement et le développement. Cette « ancienne » conception permet de reconsidérer la dimension sociale inhérente à ces deux concepts, et de fait, de ne pas la concevoir comme une dimension « à part » qui pourrait être négligée [Ballet *et al.*, 2011]. En outre, nous avons démontré que les rapports des hommes entre eux (plan social) et les rapports des hommes à la nature (plan technique) ne pouvaient être dissociés et que les relations entretenues par une société avec son environnement, et en particulier avec l'eau, sont le reflet des relations sociales à l'intérieur de cette société (cf. Chapitre 3).

Ainsi, l'économie et l'environnement étant tous deux des construits sociaux, une approche utile serait de dépasser l'anthropocentrisme tout autant que l'écocentrisme et d'inclure – en reprenant différemment le schéma des trois sphères de Passet [2006] – la sphère économique dans la sphère environnementale et celles-ci dans la sphère sociale. C'est donc une approche *socio-centrée* du développement soutenable qui pourrait être envisagée [Sébastien et Brodhag, 2004] dans la continuité de la socio-économie morale et politique que nous avons mobilisée dans ce travail. Ballet *et al.* [2011] développent dans ce sens la notion de développement socialement soutenable, qui se fonde notamment sur l'équité, la responsabilité des acteurs et la réduction des inégalités.

En outre, la dimension territoriale –dont nous avons souligné l'importance dans ce travail – doit certes être prise en compte au niveau local en mettant en place des institutions de gestion (comme les organisations d'usagers de l'eau au Chili) mais également au niveau national en l'associant plus largement à l'aménagement du territoire, et ce particulièrement s'agissant de l'eau [Narcy, 2003, 2004]. La notion de patrimoine commun (cf. Chapitre 1) dans le sens où l'entend Vivien [2009] peut alors ici jouer un rôle pour dépasser les conflits de légitimités irréductibles et d'intérêts qui ne manquent pas de surgir quant à la nature et à son aménagement et permettre une gestion territoriale de l'eau [Vivien, 2009 ; Belaidi et Euzen, 2009] en concevant le développement soutenable en termes de justification et de compromis institutionnalisés [Billaudot, 2010a, 2011a, 2011b]

Dans des termes plus pratiques et en réponse à l'outil phare du développement que constitue le cadre logique, représentatif des conceptions développées au niveau international, David Mosse développe une « approche processuelle » dans le champ de la socio-anthropologie du développement, comme alternative à la démarche mécanique [Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009 : 397]. Cette approche se base sur la possibilité de transformer tout au long du projet non seulement ses activités mais également ses objectifs pour tenir compte des réactions des bénéficiaires face à la mise en œuvre du projet. Cette approche suppose un suivi socio-anthropologique qui permet au projet d'être dynamique, flexible et évolutif et de prendre en compte les éléments idiosyncratiques et contextuels. Il se transforme au fur et à mesure de sa mise en œuvre et s'adapte aux facteurs imprévisibles qui le frappent ; il « apprend » d'eux et avec eux. En somme, il réagit et s'adapte aux dynamiques sociales auxquelles il est confronté.

Le même type d'approches s'est développé dans le champ de l'analyse des politiques publiques appliquées aux pays en développement par le biais par exemple du « modèle interactif » qui adopte une conception d'une politique publique de réforme comme processus [Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009]. Pendant ce processus, toutes les parties intéressées peuvent, pour obtenir une modification sur n'importe quel point, exercer des pressions. De telles propositions supposent néanmoins un certain degré de confiance et un découpage clair des responsabilités, conditions difficilement réalisables dans le monde du développement en général mais également au Chili où certains conflits historiques n'ont pas été réglés et où les jeux d'intérêts freinent considérablement toute remise en cause de l'ordre existant.

Bibliographie

ABECASSIS P., BATIFOULIER P., 2007, *La décision est-elle arbitraire ? Le rôle des conventions dans les processus de décision*, Université de Paris X-Nanterre, Economix, Document de travail 2007/11, 22 p. <http://economix.fr/fr/dt/2007.php?id=32>.

ALCHIAN A. A., H. DEMSETZ, 1972, « Production, Information Costs, and Economic Organization », *The American Economic Review*, Vol. 62, N° 5 (Dec. 1972), pp. 777-795.

ALEGRÍA CALVO M.A., CELEDÓN CARIOLA E., 2006, *Historia del sector sanitario chileno. De la gestión estatal hasta el proceso de privatización*, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Documento des programa número 29, 68 p.

ALVEAR GOMEZ J.J., CANALES RIOS C. *et al.*, 2010, « L'agriculture familiale au Chili : compétitivité et libéralisation commerciale », in H. Regnault (ed.), *La reconnexion agricole Nord-Sud. Quels enjeux pour les pays en développement ?*, Montpellier, CIHEAM (Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes), pp. 135-160.

ANAND P.B., 2007, « Right to Water and Access to Water : An Assessment », *Journal of International Development*, vol. 19, n° 4, pp. 511-526.

ANDERSON, T.L., 2000, « La marée montante des marchés de l'eau », in Falque M., Massenet M. (eds.), 2000, pp. 135-147.

ANGEON V., CARON P., LARDON S., 2006, « Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus? », *Développement durable et territoires*, Dossier 7: Proximité et environnement. <http://developpementdurable.revues.org/2851>.

ANGEON V., HOUEDETE T., 2005, « Le développement entre gouvernement et gouvernance : réflexion critique sur le rôle des institutions dans le développement », in Ferguene A. (ed.), 2005, pp. 119-140.

ARAUJO T.F., 2013, « Foreign Direct Investment in the Water Sector in Latin America », in L. Liberman & W. Newbury (eds.), *Internationalization, Innovation and Sustainability of MNCs in Latin America*, Basingstoke UK, Palgrave Macmillan, pp. 42-65.

ASSIDON E., 2002, *Les théories économiques du développement*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 123 p.

AUGE M., 1973, « L'illusion villageoise. Limites sociologiques et politiques du 'développement villageois' en Côte d'Ivoire », *Communautés. Archives Internationales de Sociologie de la Coopération et du Développement*, n° 34, juillet-décembre, pp. 240-251.

AYLWIN J., 2005, *Implementación de legislación y jurisprudencia nacional relativa a los derechos de los pueblos indígenas : la experiencia de Chile*, Observatorio de derechos de los pueblos indígenas, Documento de Trabajo n° 3. Communication présentée à un séminaire ONU à Tucson, Arizona, en octobre 2005, 22 p.

AYLWIN J., 2008, *Pueblo mapuche en Neuquén, Argentina, y en la Araucanía, Chile. De la fragmentación a la reconstrucción trasfronteriza*, Paris, IRG (Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance), Programme : Analyse et évaluation de la gouvernance, Dossier : Quelle(s) gouvernance(s) sur les frontières latino-américaines ?, 7 p. <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-409.html>.

BABILLOT P., LE LOURD P., 1998, « Y-a-t-il un marché de l'eau », in Margat J., Tiercelin J.R. (eds.), 1998, pp. 201-243.

- BALANDIER G., 2001, « La situation coloniale: approche théorique [Extraits] », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 110, pp. 9-29.
- BALANDIER G., 2006, « Voir ailleurs, pouvoir ici », *Raisons politiques*, n° 22, mai, pp. 15-22.
- BALLET J., 2008, « Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : une lecture des concepts économiques », *Développement durable et territoires*, Dossier 10: Biens communs et propriété, 7 mars 2008. <http://developpementdurable.revues.org/5553>.
- BALLET J. *et al.*, 2011, « La soutenabilité sociale du développement durable : de l'omission à l'émergence », *Mondes en développement*, 2011/4, n° 156, pp. 89-110.
- BARON C., 1999, « Villes, croissance et exclusion », in A. Bailly et J.M. Huriot (eds.), *Villes et croissance (Théories, modèles, perspectives)*, Paris, Economica/Anthropos, chap. 7, pp. 207-238.
- BARON C., 2003, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, 2003/2, n° 54, pp. 329-349.
- BARON C. (dir.), 2005, « Société civile et marchandisation de l'eau, expériences internationales », *Sciences de la Société*, n°64, février 2005, Presses universitaires de Toulouse Le Mirail.
- BARON C., 2006a, « Mutations institutionnelles et recompositions des territoires urbains en Afrique : une analyse à travers la problématique de l'accès à l'eau », *Développement durable et territoires*, Dossier 6: Les territoires de l'eau. <http://developpementdurable.revues.org/index2940.html>.
- BARON C., 2006b, « La construction d'alternatives en économie du développement : entre discours et pratiques », in Berr E., Harribey J.M. (eds.), 2006, pp. 111-138.
- BARON C., 2007a, « Société civile et nouvelles formes de partenariat pour l'accès à l'eau dans les pays en développement », *Revue internationale et stratégique*, 2007/2, n° 66, pp. 79-92.
- BARON C., 2007b, « Transfert du concept d'économie solidaire en Afrique francophone. Paradoxes et atouts », *Revue Tiers Monde*, n° 190, avril-juin, pp. 325-342.
- BARON C., BAUBY P., 2005, « Figures d'eau », *Sciences de la société*, n° 64, février, Dossier « Société civile et marchandisation de l'eau. Expériences internationales ». <http://w3.scsoc.univ-tlse2.fr/64/1.html#1>.
- BARON C., BONNASSIEUX A., MOSSI MAÏGA I., NGUYEN G., 2008, « Viabilité des grands périmètres irrigués au Niger. Une analyse en termes de construction des règles et de gouvernance "hybride" », *Deuxièmes journées de recherches en sciences sociales*, INRA SFER CIRAD, 11 et 12 décembre 2008, Lille, France. www.sfer.asso.fr/content/.../file/E2%20-%20BARON%20et%20alii.pdf.
- BARON C., BONNASSIEUX A., MOSSI MAÏGA I., NGUYEN G., 2010, « Gouvernance hybride et viabilité des grands périmètres irrigués au Niger », *Mondes en développement*, 2010/3, n° 151, pp. 51-66.
- BARON C., ISLA A., 2004, « Développement durable et gouvernance: quelles valeurs communes pour un modèles d'accessibilité à l'eau potable dans les villes d'Afrique Sub-saharienne? », *Colloque international « Développement durable : leçons et perspectives »*, 1^{er} -4 juin 2004, Ouagadougou. http://www.pseau.org/outils/ouvrages/lereps_developpement_durable_et_gouvernance_quelles_valeurs_communes_pour_un_modele_d_accessibilite_a_l_eau_potable_dans_les_villes_d_afrique_sub_saharienne_2004.pdf.
- BARON C., ISLA A., 2006, « 22. Marchandisation de l'eau et conventions d'accessibilité à la ressource. Le cas des métropoles d'Afrique sub-saharienne », in Eymard-Duvernay F. (ed.), 2006, pp. 369-383.

- BARON C., PEYROUX E., 2011, « Services urbains et néolibéralisme. Approches théoriques et enjeux de développement. Regards croisés sur deux terrains contrastés (Burkina Faso, Afrique du Sud) », *Cahiers d'études africaines*, 2011/2, n° 202-203, pp. 369-393.
- BARON C., TIDJANI ALOU M., 2011, « L'accès à l'eau en Afrique subsaharienne : au-delà des modèles, une pluralité d'innovations locales », *Mondes en développement*, vol. 39, 2011/3, n° 155, pp 7-22.
- BARTHELEMY D. *et al.*, 2004, « Externalités ou production de patrimoines ? Les enseignements de travaux récents sur l'agriculture et l'environnement », *Géographie, économie, société*, vol. 6, n° 3, pp. 331-352.
- BASLE M., BENHAMOU F. *et al.*, 1988, *Histoire des pensées économiques. Les fondateurs*, Paris, Sirey, 373 p.
- BATIFOULIER P. (ed.), 2001, *Théorie des conventions*, Paris, Economica, 328 p.
- BATIFOULIER P., DE LARQUIER G., 2001a, « De la convention et des usages », *in* Batifoulier P. (ed.), 2001, pp. 9-31.
- BATIFOULIER P., G. DE LARQUIER, 2001b, « La convention en théorie des jeux », *in* Batifoulier P. (ed.), 2001, pp. 99-126.
- BATIFOULIER P., THEVENON O., « Interprétation et fondement conventionnel des règles », *in* Batifoulier P. (ed.), 2001, pp. 219-252.
- BATIFOULIER P. *et al.*, 2002, « David Lewis et la rationalité des conventions », *Revue de philosophie économique*, n° 6, pp. 37-56.
- BATIFOULIER P., BIENCOURT O., DE LARQUIER G., 2003, *L'économie des conventions et les théories des conventions*, Université de Paris X Nanterre, Document de travail DT 2003-02, 30 p. http://economix.fr/docs/94/doc_travail_2003-02.pdf.
- BAUDRY B., TINEL B., 2003, « Une analyse théorique des fondements et du fonctionnement de la relation d'autorité intrafirme », *Revue Economique*, vol. 54, n° 2, pp. 229-251.
- BAUER C. J., 1993, « Bringing Water Markets Down to Earth : The Political Economy of Water Rights in Chile, 1976-95 », *World Development*, vol. 25, n° 5, pp. 639-656.
- BAZZOLI L., 1999, *L'économie politique de J.R. Commons. Essai sur l'institutionnalisme en sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, 234 p.
- BAZZOLI L., KIRAT T., 2003, « A propos du réalisme en économie des institutions et ses implications sur l'analyse des fondements juridiques des transactions économiques: Commons versus Williamson », *Economie Appliquée*, vol. LVI, n° 3, pp. 171-179.
- BELAIDI N., A. EUZEN, 2009, « De la chose commune au patrimoine commun. Regards croisés sur les valeurs sociales de l'accès à l'eau », *Mondes en Développement*, Volume 37 – 2009/1 – n° 145, pp. 55-72.
- BEAURAIN C., BERTRAND E., 2009, « La transaction dans l'économie institutionnaliste américaine : de Commons à Coase », *Pensée plurielle*, 2009/1, n° 20, pp. 13-24.
- BENKO, G., 2008, « La géographie économique : un siècle d'histoire », *Annales de géographie*, 2008/6, n° 664, pp. 23-49.

- BERNER E., PHILLIPS B., 2005, « Left to Their Own Devices? Community Self-help Between Alternative Development and Neo-liberalism », *Community Development Journal*, vol. 40, n° 1, January, pp. 17-29.
- BERR E., 2006, « A la recherche d'un autre développement », in Berr E. et J.M. Harribey (eds.), 2006, pp. 29-54.
- BERR E., 2007, « Le développement soutenable est-il keynésien ? », in Matagne P. (ed.), *Le développement durable en questions*, Paris, L'Harmattan, pp. 113-140.
- BERR E., 2008 (2009), « Le développement soutenable dans une perspective post-keynésienne : retour aux sources de l'écodéveloppement », *Economie appliquée*, vol. 62, n° 3, 2009, pp. 221-244.
- BERR E., 2011, *Pouvoir et domination dans les politiques de développement*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, Cahiers du GREThA n°2011-04, 24 p. <http://ideas.repec.org/p/grt/wpegrt/2011-04.html>
- BERR E., COMBARNOUS F., 2005, « Vingt ans d'application du consensus de Washington à l'épreuve des faits », *Economie appliquée*, vol. LVIII, n° 2, pp. 5-44.
- BERR E., HARRIBEY J.M., 2005, « Le concept de développement en débat. Introduction au dossier », *Economies et Sociétés*, 2005/3, n° 43, pp. 463-476.
- BERR E., HARRIBEY J.M. (eds.), 2006, *Le développement en question(s)*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 344 p.
- BERR E., HARRIBEY J.M., 2006, « Introduction générale », in Berr E., Harribey J.M. (eds.), 2006, pp. 13-25.
- BERT J.-F., 2011, *Introduction à Michel Foucault*, Paris, La Découverte, coll. Repères 125p.
- BESSIS S., 2003, *L'Occident et les autres. Histoire d'une suprématie*, Paris, La Découverte, 341 p.
- BIED-CHARRETON M. et al., 2006, « La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globaux », *Mondes en développement*, 2006/3, n° 135, pp. 39-62.
- BIENCOURT O. et al, 2001, « L'Economie des conventions : l'affirmation d'un programme de recherche », in Batifoulie P. (ed.), 2001, pp. 193-218.
- BILLAUDOT B., 2004a, « Institutionnalismes, rationalisme et structuralisme en sciences sociales », *Cahier de Recherches EMOI* (Efficience et Mutation des Organisations Industrielles), 2004/3, juillet, pp. 1-36.
- BILLAUDOT B., 2004b, « Après-développement ou autre développement ? Un examen des termes du débat », *Premières journées du développement du GRES : « Le concept de développement en débat »*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 16 et 17 septembre 2004, 34 p. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00104219>.
- BILLAUDOT B., 2004c, « À propos de deux questions concernant le concept de patrimoine : de quels éléments se compose un patrimoine et quels en sont les titulaires possibles ? », *Géographie, économie, société*, 2004/3, vol. 6, pp. 291-301.
- BILLAUDOT B., 2006a, « Economie des conventions et théorie de la régulation : de la comparaison à la confrontation », *Economie et institutions*, n° 8, 1er semestre, pp. 55-93.
- BILLAUDOT B., 2006b, « Développement et croissance. De la nécessité de distinguer ce qui est d'ordre économique et ce qui est de nature économique pour clarifier les débats actuels », in Berr E., Harribey J.M. (eds.), 2006, pp. 79-110.

BILLAUDOT B., 2007, « Patrimoine et organisation », *Economie Appliquée*, périodique sans titre, vol. 60, n° 3, P. 85-119.

BILLAUDOT B., 2008a, « Institutionnalisme et justification. De la nécessité de distinguer deux conceptions de la justice », *Revue française de socio-économie*, 2008/1, pp. 153-176.

BILLAUDOT B., 2008b, « Une vision institutionnaliste, historique et pragmatique de l'objet de la science économique », *L'Homme et la société*, 2008/4-2009/1, n° 170-171, pp. 93-126.

BILLAUDOT B., 2010a, « Une conception du développement durable en termes de justification (1ère partie) », *Vie économique*, vol. 2, n° 2, 11 p.

BILLAUDOT B., 2010b, « La diversité des représentations de la RSE : quelle origine ? », *L'économie politique*, n° 45, pp. 99-112.

BILLAUDOT B., 2011a, « Justice sociale et développement durable. Esquisse d'une nouvelle modernité », Conférence-débat du mardi 13 décembre 2011, 53 p. http://economie.upmf-grenoble.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw?ID_FICHIER=1343217619392.

BILLAUDOT B., 2011b, « Une conception du développement durable en termes de justification (2° partie) », *Vie économique*, vol. 2, n° 3, 9 p.

BILLAUDOT B., 2011c, « La science économique comme théorie du choix rationnel est une science morale et normative », intervention aux *Journées 2011 de l'association Charles Gide pour l'étude de la pensée économique*, Université de Toulouse I, 16 et 17 juin 2011, 18 p. http://economie.upmf-grenoble.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw?ID_FICHIER=1343379276123.

BILLAUDOT B., DESTAIS G., 2009, « Les analyses de la durabilité en économie. Fondements théoriques et implications normatives », in Colloque HEC Montréal 18 et 19 mai 2009, *Pour la suite du monde : Développement durable ou décroissance soutenable ?*, Grenoble, LEPII. http://edden.upmf-grenoble.fr/IMG/pdf/CR21-2009_billaudot-destais_Montreal.pdf.

BISWAS A.K., 1988, « United Nations Water Conference Action Plan », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 4, n° 3, pp. 148-159.

BISWAS A.K., 2003, « From Mar del Plata to Kyoto: an Analysis of Global Water Policy Dialogues », Mexico, Third World Centre for Water Management. <http://www.doccentre.org/docsweb/water1/water-biswas.htm>.

BISWAS A.K., 2009, « 1. Impacts of Megaconferences on Global Water Development and Management », in Biswas A.K., Tortajada C. (eds.), *Impacts of Megaconferences on the Water Sector*, Berlin-Heidelberg, Springer Verlag, pp. 3-22.

BLANCHON D., 2006, « La politique de l'eau en Afrique du Sud : le difficile équilibre entre développement durable et valorisation optimale de la ressource », *Développement durable et territoires*, Dossier 6: Les territoires de l'eau. <http://developpementdurable.revues.org/1735>.

BLANCHON D., 2013, « Le Forum mondial de l'eau (FME) et le Forum alternatif mondial de l'eau (FAME). Quelle légitimité pour ces deux événements ? Marseille-mars 2012 », *Journal des anthropologues*, n° 132-133, pp. 453-459.

BLANCPAIN J.P., 1996, *Les Araucans et le Chili : des origines au XIX^{me} siècle*, Paris, L'Harmattan, 224 p.

BLOMQUIST W., 2000, « Rôle de la propriété commune dans la gestion des ressources en eau », in Falque M., Massenet M. (eds.), 2000, pp. 227-236.

- BLONDIAUX L., 2008, « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, 2008/2, n° 30, pp. 131-147.
- BOCCARA G., 2004, « The Struggle of the Mapuche Peoples. Deepening Democracy in Chile », *Harvard Review of Latin America*, vol. III, n 3, Spring, pp. 38-40.
- BOCCARA G., 2010, « Cet obscur objet du désir... multiculturel (I) : Pouvoir et différence », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Matériaux de séminaires. <http://nuevomundo.revues.org/59975>.
- BOCCARA G., BOLADOS P., 2010, « Qué es el multiculturalismo ? La nueva cuestión étnica en el Chile neoliberal », *Revista de Indias*, vol. LXX, n° 250, pp. 651-690.
- BOIDIN B., 2011, « La 'bonne gouvernance' et les pays en développement : le cas des politiques de santé au Gabon », *Éthique et économie/Ethics and Economics*, vol. 8, n° 2, pp. 191-214.
- BOIDIN B., DJELFAT A., 2009, « Spécificités et perspectives du développement durable dans les pays en développement », *Mondes en développement*, 2009/4, n° 148, pp. 7-14.
- BOIDIN B., HIEZ D., ROUSSEAU S., 2008, « Biens communs, biens publics mondiaux et propriété. Introduction au dossier », *Développement durable et territoires*, Dossier 10: Biens communs et propriété. <http://developpementdurable.revues.org/5153>.
- BOIDIN B., ZUINDEAU B., 2006, « Socio-économie de l'environnement et du développement durable : état des lieux et perspectives », *Mondes en développement*, 2006/3, vol. 34, n° 135, pp. 7-37.
- BOISVERT V., CARON A., 2002, « The Convention on Biological Diversity: an Institutional Perspective of the Debates », *Journal of Economic Issues*, vol. 36, n° 1, pp. 151-166.
- BOISVERT V., CARON A., RODARY E., 2004, « Privatiser pour conserver ? Petits arrangements de la nouvelle économie des ressources avec la réalité », *Tiers-Monde*, vol. 45, n° 177, pp. 61-84.
- BOISVERT V., VIVIEN F.D., 2005, « The Convention on Biological Diversity: a Conventionalist Approach », *Ecological Economics*, vol. 53, n° 4, pp. 461-472.
- BOISVERT V., VIVIEN F.D., 2010a, « Biodiversité: enjeux Nord-Sud. Introduction », *Revue Tiers Monde*, n° 202, avril-juin, pp. 7-14.
- BOISVERT V., VIVIEN F.D., 2010b, « Biodiversité: enjeux Nord-Sud. Gestion et appropriation de la nature entre le Nord et le Sud. Trente ans de politiques internationales relatives à la biodiversité », *Revue Tiers Monde*, n 202, avril-juin, pp. 15-32.
- BOITANO A., 2011, « Demanda mapuche : tensión entre identidad y diferencia, ciudadanía y comunidad, particularismo y universalismo », *Polis*, n° 28, pp. 2-11.
- BOIVIN J., 2004, « À propos de l'ouvrage de Th. Schelling, Stratégie du conflit », *Négociations*, 2004/1, n° 1, pp. 115-118.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 483 p.
- BONCOEUR J., THOUEMENT H., 1989, *Histoire des idées économiques*, tome 1 : *De Platon à Marx*, Paris, Nathan, 256 p.
- BOTTON S., 2004, « Les 'débranchés' des réseaux urbains d'eau et d'électricité à Buenos Aires. Opportunité commerciale ou risque pour les opérateurs ? », *Flux*, 2004/2, n° 56-57, p. 27-43.

BOUGUERRA M.L., DARMANE K., DIOP M., 2010, *Il y a loin de la coupe aux lèvres. Quand l'accès à l'eau devient un enjeu de gouvernance*, Paris, éditions Charles Leopold Mayer, 174 p.

BOURDIEU P., 2000, « L'objectivation participante, Participant Objectivation », *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, vol. 9, n° 2, juin, pp. 281-294, & *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 150, pp. 43-58.

BOUSSAGUET L. *et al.* (eds.), 2014, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 4^e éd., 776 p.

BOYER R., 2006, « L'économie des conventions 15 ans après. Un point de vue à partir de la théorie de la régulation », in Eymard-Duvernay F. (ed.), 2006, pp. 45-66.

BRANCO M.C., HENRIQUES P.D., 2010, « The Political Economy of the Human Right to Water », *Review of Radical Political Economics*, June, vol. 42, n° 2, pp. 142-155.

BRISSET N., 2012, « Retour sur le désencastrement. Polanyi ou la science économique vue comme une institution influençant l'évolution des systèmes économiques », *Revue Européenne des Sciences sociales*, vol. 50, n° 1, pp. 7-39. <http://ress.revues.org/1080>.

BRISSET-FOUCAULT F., SAINT-UPERY M., SINTOMER Y., LIPIETZ A., 2006, « Amérique latine: les racines du tournant à gauche », *Mouvements*, 2006/4-5, n° 47-48, p. 5-12.

BROWN A., MATLOCK M.D., 2011, *A Review of Water Scarcity Indices and Methodologies*, University of Arkansas, The Sustainability Consortium, White Paper 106, 21 p.

BRUNEL S., 2012, *Le développement durable*, Paris, P.U.F., Que sais-je ?, 5^e éd., 120 p.

BUCHS A., 2012, *Observer, caractériser et comprendre la pénurie en eau. Une approche institutionnaliste de l'évolution du mode d'usage de l'eau en Espagne et au Maroc*, Thèse de doctorat, Université de Grenoble, 550 p.

CALVO-MENDIETA I., 2005, *L'économie des ressources en eau. De l'internalisation des externalités à la gestion intégrée. L'exemple du bassin versant de l'Audomarois*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université des sciences et technologies de Lille, 345 p.

CALVO-MENDIETA I., 2006, « Analyse territoriale du régime institutionnel des ressources en eau : le cas du bassin versant de l'Audomarois », *Développement durable et territoire*, Dossier 6: Les territoires de l'eau. <http://developpementdurable.revues.org/1734>.

CALVO-MENDIETA I., PETIT O., VIVIEN F.D., 2010, « Entre bien marchand et patrimoine commun, l'eau au cœur des débats de l'économie de l'environnement », in Schneier-Madanes G. (ed.), 2010, pp. 61-74.

CALVO-MENDIETA I., PETIT O., VIVIEN F.D., 2011, « The Patrimonial Value of Water: How to Approach Water Management while Avoiding an Exclusively Market Perspective », *Policy and Society*, vol. 30, pp. 301-310.

CAMDESSUS M., WINPENNY J., 2003, *Financer l'eau pour tous*, Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, Conseil Mondial de l'eau, Partenariat mondial pour l'eau, mars, 62 p. http://www.uclg.org/sites/default/files/financer_leau_pour_tous._camdessus_report.pdf.

CARON A., 2009, « Institutions et gestion durable des ressources en eau. Le cas du bassin du fleuve Niger », communication aux 3^e Journées du Développement Durable du GRES, *Les Suds confrontés au développement soutenable*, Université Montesquieu Bordeaux IV, 10-12 juin 2009, 20 p. <http://jourdev.gretha.u-bordeaux4.fr/les-3emes-journees-du>.

- CARON A., TORRE A., 2006, « Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité », *Développement durable et territoires*, Dossier 7: Proximité et environnement. <http://developpementdurable.revues.org/2641>.
- CARRUTHERS D., RODRIGUEZ P., 2009, « Mapuche Protest, Environmental Conflict and Social Movement Linkage in Chile », *Third World Quarterly*, vol. 30, n° 4, pp. 743-760.
- CARTIER-BRESSON J. *et al.*, 2009, « Les mots du développement : trajectoires et pouvoirs. Introduction », *Revue Tiers Monde*, 2009/4, n° 200, pp. 725-734.
- CARTIER-BRESSON J., 2010, « Les mécanismes de construction de l'agenda de la gouvernance », *Mondes en développement*, 2010/4, n° 152, pp. 111-127.
- CARTIER-BRESSON J., 2011, « L'agenda de la gouvernance », Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, *Cahier du CEMOTEV*, n° 2011-03, 28 p.
- CASCIARRI B., VAN AKEN M., 2013, « Anthropologie et eau(x). Affaires globales, eaux locales et flux de cultures », *Journal des anthropologues*, n° 132-133, pp. 15-44.
- CASEN, 2011a, *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, Gobierno de Chile, Ministerio de Desarrollo Social (CASEN : Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional) http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/CASEN_2011.pdf.
- CASEN, 2011b, *Pueblos Originarios*, Gobierno de Chile, Ministerio de Desarrollo Social. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/Pueblos_Indigenas_Casen_2011.pdf.
- CENTI, J.P., 2000, « La détermination du prix de l'eau par le système de droits de propriété », *in* Falque M., Massenet M. (eds.), 2000, pp. 149-159.
- CEPAL-GWP, 2003, « Taller Nacional-Chile. Hacia un Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos », Santiago de Chile, CEPAL, Diciembre de 2003. <http://www.cepal.org/samtac/noticias/documentosdetrabajo/6/23316/inch01804.pdf>
- CHABAUD D., PARTHENAY C., PEREZ Y., 2005, « Evolution de l'analyse northienne des institutions. La prise en compte des idéologies », *Revue économique*, vol. 56, n° 3, mai, pp. 691-704.
- CHANTEAU J.P., 2003, « La dimension socio-cognitive des institutions et de la rationalité : éléments pour une approche holindividualiste », *L'Année de la Régulation*, n° 3, pp. 45-90.
- CHANTEAU J.P., LABROUSSE A., 2013, « L'institutionnalisme méthodologique d'Elinor Ostrom : quelques enjeux et controverses », *Revue de la régulation*, vol. 14, 2e semestre / Automne. <http://regulation.revues.org/10555>.
- CHARTIER D., M. LÖWY, 2013, « L'Amérique latine, terre de luttes socioécologiques », *Ecologie et Politique*, n° 46, pp. 15-20.
- CHASSERANT C., THEVENON, O. 2001, « Aux origines de la théorie économique des conventions : prix, règles et représentations », *in* Batifoulier P. (ed.), 2001, pp. 35-61.
- CHAVANCE B., 2007, *L'économie institutionnelle*, Paris, La Découverte, 119 p.
- CLARK H., 2013, « What does Rio+20 Mean for Sustainable Development ? », *Development*, vol. 56, n° 1, pp. 16-23.

- CLARKE J., 2004, « Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neo-liberalism », *Journal of Social Policy*, vol. 33, n° 1, pp. 27-48.
- CLAVAL P., 2008, « Les espaces de l'économie », *Annales de Géographie*, 2008/6, n° 664, pp. 3-22.
- CLEAVER F., 1999, « Paradoxes of Participation : Questioning Participatory Approaches to Development », *Journal of International Development*, 11, 597-612.
- CLEMENT V., LE CLAINCHE C., SERRA D., 2008, *Economie de la justice et de l'équité*, Paris, Economica, 431 p.
- CMED, 1987, *Notre avenir à tous / Our Common Future* [Rapport Brundtland], United Nations, The World Commission on Environment and Development, 349 p.
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf.
- COASE R. H., « The Nature of the Firm », *Economica*, vol. 4, n° 16, pp. 386-405.
- COMMONS J.R., 1931, « Institutional Economics », *The American Economic Review*, vol. 21, n° 4, pp. 648-657, trad. fr. in *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, 2001/2, n° 40-41, pp. 287-296.
- COPANS J., 2008 [2005], *Introduction à l'ethnologie et à l'anthropologie*, Paris, Armand Colin, 127 p.
- COPANS J., 2010 [2006], *Sociologie du développement*, Paris, Armand Colin, 126 p.
- COREI T., 1995, *L'économie institutionnaliste. Les fondateurs*, Paris, Economica, 112 p.
- CORNWALL A., 2003, « Whose Voices ? Whose Choices ? Reflections on Gender and Participatory Development », *World Development*, Vol. 31, N° 8, pp. 1325-1342.
- COSTANZA R. *et al.*, 1997, « The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital », *Nature*, n° 387, pp. 253-260.
- COUFFIGNAL G., 2012, « Stabilité politique et crise de la représentation au Chili », *Cahiers des Amériques latines*, 68 | 2012, pp. 109-124. <http://cal.revues.org/149>.
- COURLET C., 2008, *L'économie territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 135 p.
- COURLET C., FERGUENE A., 2005, « Introduction. Gouvernance et dynamiques territoriales : points de repères analytiques », in Ferguene A. (ed.), 2005, pp. 11-23.
- DAVIGNON J.F., 2005, « Le partenariat public/privé dans la gestion des services publics locaux », in Ferguene A. (ed.), 2005, pp. 223-250.
- DE LARQUIER G., BATIFOULIER P., 2005, « Peut-on suivre de mauvaises conventions ? Coordination et Pareto-optimalité », *Economie Appliquée*, vol. 58, n° 1, pp. 5-32.
- DESAIGUES B., POINT P., 1990, « Les méthodes de détermination d'indicateurs de valeur ayant la dimension de prix pour les composantes du patrimoine naturel », *Revue économique*, vol. 41, n° 2, pp. 269-320.
- DESCROIX L., LASSERRE F., 2007, « Or bleu et grands ensembles économiques : une redéfinition en cours des rapports de force interétatiques? », *Revue internationale et stratégique*, 2007/2, n° 66, pp. 93-104.
- DIANGITUKWA F., 2004, *Qu'est-ce que le pouvoir ?*, Paris, L'Harmattan, 276 p.

- DOCKES P., 1999, *Pouvoir et autorité en économie*, Paris, Economica, 189 p.
- DONOSO HARRIS.G., 2011, *The Chilean Water Allocation Mechanism, Established in its Water Code of 1981*, IBE Review reports, EPI Water, 25 p. (WP 6 IBE EX-POST Case Studies - N° D6.1). URL : http://www.feem-project.net/epiwater/docs/d32-d6-1/CS30_Chile.pdf.
- DOUAI A., MONTALBAN M., 2012, « Institutions and the Environment: the Case for a Political Socio-economy of Environmental Conflict », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, pp. 1199-1220.
- DOUAI A., VIVIEN F.D., 2009, « Economie écologique et économie hétérodoxe: pour une socio-économie politique de l'environnement et du développement durable », *Economie Appliquée*, vol. 62, n° 3, pp. 123-158.
- DOUROJEANNI A., JOURAVLEV A., 1999, *El Código de Aguas de Chile: entre la ideología y la realidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, 84 p.
- DUBOIS J.L., MAHIEU F.R., 2009, « Sens, libertés et pratiques du développement », *Revue Tiers Monde*, n° 198, avril-juin, pp. 245-261.
- DUNGLAS J., 1998, « La technique peut-elle tout résoudre ? », in Margat J., Tiercelin J.R. (eds.), 1998, pp. 173-200.
- DUPUY C., LEROUX I., WALLET F., 2003, « Conflits, négociation et gouvernance territoriale », *Revue Droit et Société*, n° 54, pp. 377-397.
- EGIL F., 2005, « Les éléphants de papier. Réflexions impies pour le Ve anniversaire des Objectifs de Développement du Millénaire », *Politique Africaine*, n° 99, pp. 97-115.
- EHRHART C., LLORCA M., 2010, « The Role of the State and Market in the 'After Washington Consensus' Development Strategies: Lessons from Recent Debates about Latin America », presented at the 12th Conference of the Association for Heterodox Economics, *The Economy of Tomorrow*, at the University of Bordeaux, 7-10 July 2010.
http://www.hetecon.net/division.php?page=ahe_conferences&side=conference_papers&sub=2010_conference.
- ESCOBAR A., 2005, « Economics and the Space of Modernity », *Cultural Studies*, vol. 19, n° 2, pp. 139-175.
- EYMARD-DUVERNAY F., 2001, « L'Economie des conventions a-t-elle une théorie politique ? », in Batifoulier P. (ed.), 2001, pp. 279-297.
- EYMARD-DUVERNAY F., 2002, « Pour un programme d'économie institutionnaliste », *Revue économique*, vol. 53, n° 2, mars, pp. 325-336.
- EYMARD-DUVERNAY F. (ed.), 2006, *L'économie des conventions. Méthodes et Résultats*, Paris, La Découverte. Tome 1 : Débats, 336 p. Tome 2 : Développements, 480 p..
- EYMARD-DUVERNAY F., 2006, « Introduction », in: Eymard-Duvernay F. (ed), 2006, pp. 11-20.
- EYMARD-DUVERNAY F., 2008, « Approches institutionnalistes de l'Etat Social », *Revue Française de Socio-économie*, 2008/1, n° 1, pp. 89-105.
- FALQUE M., MASSENET M., (eds.), 2000, *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Paris, Dalloz-Sirey, 528 p.

- FERGUENE A., 2005, *Gouvernance locale et développement territorial. Le cas des pays du Sud*, Paris, L'Harmattan, 408 p.
- FERGUS A.H.T., ROWNEY J.I.A., 2005, « Sustainable Development: Lost Meaning and Opportunity? », *Journal of Business Ethics*, vol. 60, n° 1, August, pp. 17-27.
- FERRARI S., LAVAUD S., PEREAU J.C., 2012, *Critical Natural Capital, Ecological Resilience and Sustainable Wetland Management. A French Case Study*, Université Bordeaux IV, Cahiers du GREThA, n° 2012-8, 26 p. <http://gretha2.u-bordeaux4.fr/cahier-2012-08-critical-natural>.
- FIGUIERE C., 2006, « Sud, développement et développement durable : l'apport de l'économie politique », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 7, n° 2, sept. <http://vertigo.revues.org/2287>.
- FIGUIERE C., M. ROCCA, 2011, « Quatre propositions pour préciser le projet de socio-économie politique du développement durable », *Colloque « Le développement durable vu par les économistes : débats et controverses »*, Université Blaise Pascal, IUFM Auvergne, les 15 et 16 décembre 2011, 14 p.
- FIGUIERE C., M. ROCCA, 2012, « Gouvernance : mode de coordination innovant ? Six propositions dans le champ du développement durable », *Innovations*, vol. 3, n° 39, pp. 169-190.
- FORUM DE MONTREAL, 1990, « Charte de Montréal sur l'eau potable et l'assainissement », juin 1990. http://www.sie-isw.org/images/stories/SIE/Le_SIE/charte_montreal.pdf.
- FOURNIER J.M., 2010, « Inégalités et conflits de l'eau dans les villes d'Amérique latine », in Schneier-Madanés G. (ed.), 2010, pp. 419-438.
- FRIEDBERG E., 1997, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 2^e éd. revue et augmentée, 423 p.
- FRIEDBERG E., 2009, « Pouvoir et négociation », *Négociations*, 2009/2, n° 12, pp. 15-22.
- FROGER G., 2010, « Les coopérations au développement durable en question dans les pays du Sud », *Développement durable et territoires*, vol. 1, n° 1, Mai. <http://developpementdurable.revues.org/8364>.
- FROGER G., F. ANDRIAMAHEFAZAFY, 2003, « Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ? », *Mondes en développement*, 2003/4 n° 124, pp. 49-76.
- GABAS J.J., HUGON P., 2001, « Les biens publics mondiaux et la coopération internationale », *L'économie politique*, n° 12, 4^e trimestre, pp. 19-31.
- GABAS J.J., HUGON P., LE ROY E., 2001, *Biens publics à l'échelle mondiale*, Bruxelles, Editions Colophon, 136 p.
- GALAZ R.V., 2003, *Privatizing the Commons : Natural Resources, Equity and the Chilean Water Market*, Santiago Chile, FLASCO-Chile, 68 p.
- GALBRAITH J.K., 1983, *Anatomie du pouvoir*, in GALBRAITH J.K., *Economie hétérodoxe*, Paris, Seuil, collection Opus, 2007, pp. 21-196.
- GALBRAITH J.K., 1987, *L'économie en perspective*, in GALBRAITH J.K., *Economie hétérodoxe*, Paris, Seuil, collection Opus, 2007, pp. 197-1030.
- GALLEGOS KRAUSE E., 2011, « Identidades excluidas y formas d'acción política. El caso de las huelgas de hambre mapuche: entre la desobediencia civil y la violencia política », *Polis*, n° 28, pp. 2-8.

- GARATE CHATEAU E., 2010, *La « Révolution économique » au Chili. A la recherche de l'utopie néoconservatrice 1973-2003*, Thèse de doctorat en Histoire et Civilisations, EHESS, 580 p.
- GEHRTMAN O., 2006, « Oliver Williamson et la théorie des coûts de transaction », *Revue française de gestion*, 2006/1, n° 160, pp. 191-213.
- GELARD J.P. (ed.), 2006, *L'eau, source de vie*, 15e Forum Le Monde Diplomatique « Carrefours de la pensée », Le Mans, mars 2005. Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006, 283 p.
- GENDRON C., 2006, *Le développement durable comme compromis. La modernisation écologique de l'économie à l'ère de la mondialisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 276 p.
- GENEREUX J., 2000, *Economie politique*, tome 2 : *Microéconomie*, Paris, Hachette Supérieur, 160 p.
- GENTES I., 2003, « Gestión comunitaria de propiedad hídrica y manejo de conflictos. Algunas experiencias andinas », *Cadernos PROLAM/USP*, ano 2, n° 1, pp. 125-145.
- GENTES I., 2006, *Derechos de agua y gestión ciudadanía*, version preliminar, Santiago de Chile, IDRC/CRDI, 124 p.
- GHIOTTI S., 2006, « Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement durable et territoires*, Dossier 6: Les territoires de l'eau. <http://developpementdurable.revues.org/1742>.
- GIOVALUCCHI F., OLIVIER DE SARDAN J.P., 2009, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, n° 198, avril-juin, pp. 383-406.
- GIRARD Ch., 2013, « Démocratie délibérative », in Castillo I., Barbier R. et al. (eds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation. <http://www.dicopart.fr/fr/dico/democratie-deliberative>.
- GLEICK P.H., 1998, « Water in Crisis: Paths to Sustainable Water Use », *Ecological Applications*, vol. 8, n° 3, pp. 571-579.
- GODARD O., 1989, « Jeux de natures : quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité », in Mathieu N., Jollivet M. (eds.), *Du rural à l'environnement – La question de la nature aujourd'hui*, Paris, ARF éditions/ L'Harmattan, pp. 303-342.
- GODARD O., 1990, « Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine naturel », *Revue économique*, vol. 41, n° 2, pp. 215-242.
- GODARD O., 1998, « L'écodéveloppement revisité », *Economies et sociétés*, vol. 36, n° 1, janvier, pp. 213-229.
- GODARD O., 2004a, « Autour des conflits à dimension environnementale. Évaluation économique et coordination dans un monde complexe » *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, 2004/2, n° 47, pp. 127-153.
- GODARD O., 2004b, « De la pluralité des ordres. Les problèmes d'environnement et de développement durable à la lumière de la théorie de la justification », *Géographie, économie, société*, 2004/3, vol. 6, pp. 303-330.
- GODARD O., 2004c, *La pensée économique face à la question de l'environnement*, Paris, Ecole Polytechnique, Cahier n° 2004-025, 30°p.

- GODARD O., 2005, « Les trois courants complémentaires du champ de l'économie de l'environnement : une lecture systémique », *Cahiers d'épistémologie*, 2005/9, n° 332, pp. 3-53.
- GODARD O., HOMMEL T., 2005, « Les multinationales, un enjeu stratégique pour l'environnement et le développement durable ? », *Revue internationale et stratégique*, 2005/4, n° 60, pp. 101-112.
- GRINDBERG M., 2001, « Un cheval est-il un cheval? Les mots, les faits, le capitalisme et le droit », *Cahiers d'économie politique*, 2001/2-3, n° 40-41, pp. 177-191.
- GROSSETTI M., BES M.P., 2002, « Proximité spatiale et relations science-industrie : savoirs tacites ou encastrement (Polanyi ou Polanyi) ? », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2002/5 décembre, pp. 777-787.
- GUERY A., 2001, « Propriété, droit et institution dans l'institutionnalisme américain », *Cahiers d'économie politique / Papers in Political Economy*, 2001/2-3, n° 40-41, pp. 9-38.
- HADDAD L., 2012, « Five Assumptions of Dominant Thinking in International Development », *Development*, vol. 55, n° 1, pp. 34-44.
- HALL P.A., TAYLOR R.C.R., 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, pp. 469-496.
- HALPERN C., LE GALES P., 2011, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2011/1, vol. 61, p. 51-78.
- HAMAIDE B., FAUCHEUX S., NEVA M., O'CONNOR M., 2012, « Croissance et environnement : la pensée et les faits », *Reflète et perspectives de la vie économique*, 2012/4, vol. LI, pp. 9-26.
- HARRIBEY J.M., 2006, « Une conception de la richesse non marchande pour sortir du faux dilemme croissance-décroissance », in Berr E., Harribey J.M. (eds.), 2006, pp. 265-288.
- HARRIBEY J.M., 2011, « Le bien commun est une construction sociale. Apports et limites d'Elinor Ostrom », *L'Économie politique*, 2011/1, n° 49, pp. 98-112.
- HCCI (Haut Conseil de la Coopération Internationale), 2002, *Biens publics mondiaux et coopération internationale. Nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux*, Paris, Karthala, 327 p.
- HEARNE R.H., DONOSO G., 2005, « Water Institutional Reforms in Chile », *Water Policy*, vol. 7, pp. 53-69.
- HERNÁNDEZ ASTUDILLO R., 2006, « Reforma Agraria y Evolución del Marco Jurídico del Agua en Chile », *Estudio legislativo de la FAO*.
http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/lpo59es.pdf.
- HIBOU B., 1998a, « Retrait ou redéploiement de l'Etat ? », *Critique internationale*, n° 1, automne, pp. 151-168.
- HIBOU B., 1998b, *Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire*, Paris, Presses de SciencesPo, Les Etudes du CERI n° 39, mars, 46°p.
- HOUNMENOU B.G., 2006, « Gouvernance de l'eau potable et dynamiques locales en zone rurale au Bénin », *Développement durable et territoires*, Dossier 6: Les territoires de l'eau.
<http://developpementdurable.revues.org/1763>.

HOWE C.W., SALLES J.M., 2000, « Que nous apprend le cas de la ressource en eau sur la relation entre définition des droits de propriété et efficacité des marchés », in Falque M., Massenet M. (eds.), 2000, pp. 65-174.

HUGON P., 2003, *L'économie éthique publique : biens publics mondiaux et patrimoines communs*, Paris, UNESCO, Economie Ethique n° 3, 87 p.

HUGON P., 2005a, « L'éclatement des Suds et les nouvelles relations internationales », *Revue internationale et stratégique*, 2005/3, n° 59, pp. 83-94.

HUGON P., 2005b, « Environnement et développement économique : les enjeux posés par le développement durable », *Revue internationale et stratégique*, 2005/4, n° 60, pp. 113-126.

HUGON P., 2006, « Préface », in Berr E., Harribey J.M. (eds.), 2006, pp. 9-12.

HUGON P., 2007, « Vers une nouvelle forme de gouvernance de l'eau en Afrique et en Amérique latine », *Revue internationale et stratégique*, 2007/2, n° 66, pp. 65-78.

HUGON P., 2010, « La crise va-t-elle conduire à un nouveau paradigme du développement ? », *Mondes en développement*, 2010/2, n° 150, pp. 53-67.

IDRC, 2006, *Servicios de agua potable y pobreza*, Santiago de Chile, IDRC/CRDI, 113 p.
<http://www.aguavisionsocial.org/documentos/SERVICIOS%20AGUA%20Y%20POBREZA/SERVICIOS%20AGUA%20Y%20POBREZA447.pdf>.

IDRC, 2007, *Agua y libre comercio. Impacto e implicaciones de los Acuerdos de Libre Comercio sobre el Agua y sus Servicios*, Santiago de Chile, IDRC/CRDI Agua sustentable, version preliminar, 213 p.
<http://www.aguavisionsocial.org/documentos/libre%20comercio%20y%20agua/AGUA%20Y%20LIBRE%20COMERCIO447.pdf>.

JAGLIN S., 2005, *Services d'eau en Afrique sub-saharienne. La fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS Editions, 244 p.

JOBERT B., 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, pp. 219-234.

JOURAVLEV A., 2001, *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructuras, Julio, 77 p.

JULLIEN B., SMITH A., 2008, « Introduction : Industries, Globalization, and Politics », in B. Jullien and A. Smith (eds.), *Industries and Globalization. The Political Causality of Difference*, Basingstoke UK, Palgrave Macmillan, pp. 1-28.

KESTING S., 2005, « Countervailing, Conditioned, and Contingent. The Power Theory of John Kenneth Galbraith », *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 28, n° 1, pp. 3-23.

KEUCHEYAN R., 2014, *La nature est un champ de bataille. Essai d'écologie politique*, Paris, La Découverte, 176 p.

KHAN M., 2003, « L'échec de l'Etat dans les pays en développement et les stratégies de réforme institutionnelle », *Revue d'économie du développement*, vol. 17, 2003/2-3, pp. 5-48.

KING D., LE GALES P., 2011, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, pp. 453-480.

KIRAT T., 2012, *Economie du droit*, Paris, La Découverte, 2^e éd., 125 p.

KIRAT T., MELOT R., 2006, « Du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage: les enseignements de l'étude du contentieux dans trois départements français (Isère, Loire-Atlantique, Seine-Maritime) », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 7: Proximité et environnement, mis en ligne le 10 mai 2006. URL: <http://developpementdurable.revues.org/2574>.

KOUMAKHOV R., 2004, *La théorie du pouvoir de Herbert Simon*, Paris, Université Paris X Nanterre, Document de travail Forum 2004-01, FORUM, 25 p.

LABORIER P., 2014, « Légitimité », in Boussaguet L. et al. (eds.), 2014, pp. 335-343.

LAFAYE DE MICHEAUX E., MULOT E., OULD-AHMED P. (eds.), 2007, *Institutions et développement. La fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 322 p.

LAFAYE DE MICHEAUX E., OULD-AHMED P., 2007, « Introduction générale : les contours d'un projet institutionnaliste en économie du développement », in Lafaye de Micheaux E., Mulot E., Ould-Ahmed P. (eds.), 2007, pp. 9-37.

LARDON S. et al., 2008, Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture. Analyse de trois situations en France et au Brésil, *Norois*, 2008/4, n° 209, pp. 17-36. <http://norois.revues.org/2606>.

LAROUCSI H., 2009, « Politiques publiques et 'bonne gouvernance' en Tunisie », *Mondes en développement*, 2009/1, vol. 37, n° 145, pp. 93-108.

LARRAÍN S., 2010, « Introducción. Agua, derechos humanos y reglas de mercado », in Larraín S., Poo P. (eds.), pp. 15-49.

LARRAÍN S., POO P. (eds.), 2010, *Conflictos por el agua en Chile. Entre los derechos humanos y las reglas del mercado*, Santiago de Chile, Programa Chile Sustentable.

LATOUCHE S., 2003, « L'imposture du développement durable ou les habits neufs du développement », *Mondes en Développement*, Vol. 31- 2003/1, pp. 23-30.

LATOUCHE S., 2004, *Survivre au développement: De la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative*, Paris, Mille et une Nuits, 126 p.

LASCOUMES P., LE GALES P., 2014, « Instrument », in Boussaguet L. et al. (eds.), 2014, pp. 325-335.

LE GALES P., 2005, « Chapitre 6 : Contrôle et surveillance. La restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne », in Lascoumes P., Le Galès P. (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 237-271.

LE GALES P., 2014, « Gouvernance », in Boussaguet L. et al. (eds.), 2014, pp. 299-308.

LE JALLE E., 2012, « La convention : ce que Lewis doit (ou non) à Hume », *Klesis, Revue philosophique*, vol. 24, 2012, pp. 239-272.

LE MASNE P., 2006, « Services publics et développement », in Berr E., Harribey J.M. (eds.), 2006, pp. 243-253.

LEFF E., 2003, « La Ecología Política en América Latina: un campo en construcción », *Sociedade e Estado*, Brasília, vol. 18, n° 1-2, jan-dez., pp. 17-40.

LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, économie, société*, 2005/4, vol. 7, p. 321-332.

- LIPIETZ A., 2006, « L'Amérique du Sud au carrefour », *Mouvements*, 2006/4-5, n° 47-48, pp. 148-155.
<http://www.cairn.info/revue-mouvements-2006-5-page-148.htm>.
- LORRAIN D., 2005, « Chapitre 4 : Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », in Lascoumes P., Le Galès P. (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 163-197.
- LORRAIN D., 2008, « Editorial : les institutions de second rang », *Entreprises et Histoire*, n° 50, avril, p. 6-18.
- MAILLEFERT M., ROUSSEAU S., ZUINDEAU B., 2010, « Lectures hétérodoxes du développement durable », *Développement durable et territoires*, vol. 1, n° 3, décembre.
<http://developpementdurable.revues.org/8681>.
- MANN H., 2004, « International Economic Law: Water for Money's Sake? », I Seminario Latino-Americano de Políticas Publicas em Recursos Hidricos, Brasilia, Brazil, 22 September 2004.
<http://www.howardmann.ca/pdfs/WaterandInternationaleconomiclaw.pdf>.
- MANN H., 2006, « Implications of International Trade and Investment Agreements for Water and Water Services: Some Responses from Other Sources of International Law », Paper prepared for the Bolivian NGO Agua Sustentable, Funder: IDRC, 56 p.
http://www.aguavisionsocial.org/documentos/libre%20comercio%20y%20agua/Howard_Mann,_Implications_of_international_trade_and_investment_agreements_on_water.pdf.
- MANSURI G., RAO V., 2004, « Community-Based and -Driven Development: A Critical Review », *The World Bank Research Observer*, vol. 19, n° 1, pp. 1-39.
- MARGAT J., 1998a, « Que savons-nous aujourd'hui des ressources en eau ? », in Margat J., Tiercelin J.R. (eds.), 1998, pp. 17-42.
- MARGAT J., 1998b, « Combien d'eau utilise-t-on et use-t-on ? Pour quoi faire ? », in Margat J., Tiercelin J.R. (eds.), 1998, pp. 43-84.
- MARGAT J., 1998c, « Peut-on utiliser l'eau sans détruire les ressources ? Les eaux sont-elles menacées ? », in Margat J., Tiercelin J.R. (eds.), 1998, pp. 85-122.
- MARGAT J., TIERCELIN J.R. (eds.), 1998, *L'eau en questions, Enjeux du XXIe siècle*, Paris, Romillat, 304 p.
- MARQUES PEREIRA J., OULD AHMED P., 2010, « Présentation du numéro. Le pouvoir des mots dans le nouveau consensus du développement : un nouveau mode de gouvernement des pauvres », *Economie et institutions*, n° 14, 1^{er} semestre, pp. 5-14.
- MARTINAT F., 2005, *La reconnaissance des peuples indigènes entre droit et politique*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 276 p.
- MARTINEZ-ALIER J., G. MUNDA, J. O'NEILL, 1998, « Weak Comparability of values as a foundation for ecological economics », *Ecological Economics*, n° 26, pp. 277-286.
- MARTINEZ-ALIER J., 2003, « Environmental Conflicts, Environmental Justice, and Valuation », in Ageyman J. et al., *Just Sustainabilities : Development in an Unequal World*, London, Earthscan/MIT Press, 360 p.
- MARTINEZ-ALIER J. et al., 2008, « Social Metabolism, Ecological Distribution, Conflicts, and Languages of Valuation », Opening lecture, Conference *Common Ground, Converging Gazes*.

Integrating the Social and Environmental in History, Paris, EHESS, 11-13 sept. 2008.
http://icta.uab.cat/99_recursos/1289813089221.pdf.

MAUCOURANT J., 2007, « Karl Polanyi, une biographie intellectuelle », *Négociations*, 2004/1, n° 1, pp. 115-118.

MEADOWS D.L. *et al.*, 1972, *The limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, Universe Books, 205 p. <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>.

MEISEL N., OULD AOUDIA J., 2008, *La 'bonne gouvernance' est-elle une bonne stratégie de développement?*, Paris, AFD, Document de Travail n° 58, janvier, 74°p.

MENARD C., 2001, « Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle », *Tiers-Monde*, vol. 42, n° 166, pp. 259-274.

MENARD C., 2003, « L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats », *Cahiers d'économie politique*, 2003/1, n° 44, pp. 103-118.

MÉNARD C., SHIRLEY M., 2002, « Cities Awash: A Synthesis of the Country Cases », in Shirley M. (ed.), *Thirsting for Efficiency. The Economics and Politics of Urban Water. System Reform*, Londres, Pergamon Press & World Bank, pp. 1-42.

MIKAÏL B., 2008, *L'eau, source de menaces ?*, Paris, IRIS/Dalloz, 150 p.

MILANESI J., 2008, « La nature mise à prix », *L'Économie politique*, 2008/2, n° 38, pp. 107-112.

MILANESI J., 2010, « Éthique et évaluation monétaire de l'environnement : la nature est-elle soluble dans l'utilité? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 10, n° 2, septembre. <http://vertigo.revues.org/10050>.

MILANESI J., 2011, « Une histoire de la méthode d'évaluation contingente », *Genèses*, 2011/3, n° 84, pp. 6-24.

MILANI C. R. S., 2013, « Relations internationales, écologie politique et contestation transnationale en Amérique latine », *Ecologie et Politique*, n° 46, pp. 21-40.

MINISTERIO DE JUSTICIA, 1981, « Decreto con Fuerza de Ley N° 1.122 », *Fija Texto del Código de Aguas*. promulgué le 13 août 1981. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5605>.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, 2005, « Ley N° 20.017 », *Modifica el Código de Aguas*, promulgué le 11 mai 2005. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=239221>.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, 2013, *Estrategia nacional de Recursos Hídricos 2012-2015*. Chile cuida su agua. http://www.mop.cl/Documents/ENRH_2013_OK.pdf.

MOLLE F., MOLLINGA P., 2003, « Water Poverty Indicators: Conceptual Problems and Policy Issues », *Water Policy*, vol. 5, n° 5, pp. 529-544.

MONTALBAN M., 2008, « Shareholder Value, Political Work, and Globalization in the Pharmaceutical Industry », in Jullien B., Smith A. (eds.), *Industries and Globalization. The Political Causality of Difference*, Basingstoke UK-New York, Palgrave Macmillan, pp. 92-128.

MOREAU DEFARGES P., 2003, *La gouvernance*, Paris, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 127°p.

- MULLER P., 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005/1, vol. 55, pp. 155-187.
- MULLER P., 2014, « Référentiel », in Boussaguet L. *et al.* (eds.), 2014, pp. 555-562.
- MUNDACA R., 2009, *Situación de las aguas en Chile: Algunas precisiones*, Centro de Estudios Políticos para las Relaciones Internacionales y el Desarrollo (CEPRID), 22 de enero de 2009. URL : <http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article372>.
- NAIDU S.C., 2005, *Heterogeneity and Common Pool Resources: Collective Management of Forests in Himachal Pradesh, India*, Amherst, University of Massachusetts, Department of Resource Economics, Working Paper n 2005-8. URL: <http://www.umass.edu/ressec/workingpapers>.
- NARCY J.B., 2003, « La politique de l'eau face à la gestion des espaces : les Agences de l'Eau aux limites de la modernité », *Espaces et Sociétés*, n° 4, pp. 179-196.
- NARCY J.B., 2004, *Pour une gestion spatiale de l'eau. Comment sortir du tuyau ?*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 342 p.
- NDOUR M., BOIDIN B., 2012, « 'L'accès aux biens et services essentiels' : une notion centrale et ambiguë du développement », *L'Homme et la société*, 2012/3, n° 185-186, pp. 223-248.
- NEMO P., 2004, *Qu'est-ce que l'Occident*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Quadrige, 158°p.
- NEUMAYER E., 2003, *Weak versus Strong Sustainability: Exploring the Limits of Two Opposing Paradigms*, Cheltenham UK, Edward Elgar, 2nd ed., 271 p.
- NGEFOR, G.S., 2011, « Les projets d'approvisionnement communautaire en eau : une arène d'expression des mécontentements politiques. Le cas de Kumbo, au Cameroun », *Mondes en développement*, 2011/3, vol. 39, n° 155, pp. 59-76.
- NIEDDU M., PETIT O., VIVIEN F.D., 2009, « Editorial : Identités, patrimoines collectifs et développement soutenable », *Développement durable et territoires*, Dossier 12: Identités, patrimoines collectifs et développement soutenable. <http://developpementdurable.revues.org/8126>.
- NOORGARD R. B., 1984, « Coevolutionary Development Potential », *Land Economics*, vol. 60, n° 2, May, pp. 160-173.
- OCDE, 1960, « Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques », Paris, le 14 décembre 1960. <http://www.oecd.org/fr/general/conventionrelativealorganisationdecooperationetdedeveloppementeconomiques.htm>
- OCDE, 1972, *Gestion de l'eau : aspects fondamentaux – Water Management : Basic Issues*, Paris, OCDE, Water Management Sector Group, 546 p.
- OHLSSON L., 2000, *Livelihood Conflicts. Linking Poverty and Environment as Causes of Conflicts*, Stockholm, Environmental Policy Unit, Sida, SE-105 25, 16 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 221 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.P., 2007, « De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics africains », *Revue Tiers Monde*, n° 191, juillet-septembre, pp. 543-552.

- ORSI F., 2013, « Elinor Ostrom et les faisceaux de droits : l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune », *Revue de la régulation*, vol. 14, 2e semestre, Automne.
<http://regulation.revues.org/10471>.
- OSTROM E., 2010 [1990], *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, De Boeck, 301 p.
- OSTROM E., BASURTO X., 2013, « Façonner des outils d'analyse pour étudier le changement institutionnel », *Revue de la régulation*, vol. 14, 2e semestre, Automne.
<http://regulation.revues.org/10437>.
- PAAVOLA J., 2007, « Institutions and Environmental Governance: A Reconceptualization », *Ecological Economics*, vol. 63, pp. 93-103.
- PALIER J., PREVOST B., 2007, « Le développement social : nouveau discours et idéologie de la Banque Mondiale », *Economie appliquée*, vol. 60, n° 4, P. 27-50.
- PASSET R., 2006, « Les thermodynamiques du développement », in Berr E., Harribey J.M. (eds.), 2006, pp. 209-218.
- PECQUEUR B., 2005, « Territoire et gouvernance : quel outil pertinent pour le développement ? », in Ferguene A. (ed.), 2005, pp. 27-47.
- PETERS B.G., 2014, « Nouveau management public (new public management) », in Boussaguet L. et al. (eds.), 2014, pp. 398-404.
- PETIT O., 2002, *De la coordination des actions individuelles aux formes de l'action collective : une exploration des modes de gouvernance des eaux souterraines*, Thèse pour le doctorat en sciences économiques, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, 410 p.
- PETIT O., 2004, « La nouvelle économie des ressources et les marchés de l'eau : une perspective idéologique », *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 5, n° 2, novembre, 18 p. <http://vertigo.revues.org/3608>.
- PETIT O., ROMAGNY B., 2009, « La reconnaissance de l'eau comme patrimoine commun : quels enjeux pour l'analyse économique ? », *Mondes en développement*, 2009/1, n° 145, pp. 29-54.
- PETITET S., 2010, « Du 'modèle français' à l'émergence d'un 'modèle mondialisé' : le partenariat public-privé (PPP) », in Schneier-Madanès G. (ed.), 2010, pp. 163-176.
- PETITET S., SCHNEIER-MADANES G., 2005, « Le modèle du réseau face aux enjeux du développement durable », *Economie et Humanisme*, n° 372, mars, pp. 19-24.
- PIROTTE G., 2007, *La notion de société civile*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 122 p.
- PIROTTE G., 2010, « La notion de société civile dans les politiques et pratiques du développement. Succès et ambiguïté d'un concept en perpétuelle gestation », *Revue de la régulation*, n° 7, 1er semestre. <http://regulation.revues.org/index7787.html>.
- PLUMECOCQ G., 2010, *Les règles, normes et conventions de développement durable dans la coordination des politiques publiques locales. Le cas de la région Nord-Pas de Calais*, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Université Paris Ouest-Nanterre-La Défense, 446 p.
- PNUE-CNUCED, 1974, « The Declaration of Cocoyoc (8-12 October 1974) », *World Development*, vol. 3, n° 2 et 3, February-March 1975, Patterns of Resource Use, Environment and Development Strategies, Conférence de Cocoyoc, Mexique, pp. 141-148.

- POIRET J., 2000, « Production d'énergie. Droit de propriété ou d'usage de l'eau ? », in Falque M., Massenet M. (eds.), 2000, pp. 71-82.
- POSTEL N., 2003, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, Paris, Editions du CNRS, 260 p.
- PRASAD N., 2007, *Social Policies and Water Sector Reform*, Genève, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Program Area : Markets, Business and Regulation. September, Paper n° 3, 32 p.
- PREVOST B., 2001, « Adam Smith : vers la fin d'un malentendu ? », *L'Economie Politique*, 2001/1, n° 9, pp. 101-112.
- PREVOST B., 2004, « Droits et lutte contre la pauvreté : où sont les Institutions de Bretton Woods ? », *Mondes en développement*, 2004/4 n°128, pp. 115-124.
- PREVOST B., 2008, « Aux sources des réformes de seconde génération. Quelques questions sur la nouvelle économie institutionnelle et l'usage qui en est fait ». *Economies et sociétés*, vol. 42, n° 4, p. 713-735.
- PREVOST B., 2009, « Sen, la démocratie et le marché. Portée et limites d'une critique », *Revue Tiers Monde*, 2009/2 n° 198, pp. 269-284.
- PREVOST B., 2010, « Douglas North : hétérodoxie néo-institutionnelle versus néolibéralisme ? Eléments pour un débat sur les réformes institutionnelles dans les PVD », *Revue de la régulation*, vol. 7, Spring. <http://regulation.revues.org/7719>
- PULGAR M., E. ZACCAÏ, 2013, « L'évolution des associations et des mouvements sociaux environnementaux dans le contexte politique chilien », *Ecologie et Politique*, n° 46, pp. 95-107.
- QUENAULT B., 2004, « Le développement durable comme pierre d'achoppement des relations Nord/Sud au sein des négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce », *Mondes en développement*, 2004/3, n° 127, p. 11-27.
- QUENAULT B., 2013, « Dilemme westphalien et gouvernance internationale des biens publics mondiaux : le cas de la protection du climat », *Mondes en développement*, 2013/2, n° 162, pp. 11-32.
- RAFFESTIN C., 1984, « La territorialité : miroir des discordances entre tradition et modernité », *Revue de l'Institut de Sociologie*, n° 3-4, pp. 437-447. <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:4345>.
- RAFFESTIN C., 1990, « La frontière comme représentation: discontinuité géographique et discontinuité idéologique ». *Relations internationales*, n° 63, pp. 295-303. <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:4371>.
- RAFFESTIN C., 1995, « Les ingérences paradoxales de la pensée écologique », *Les Nouveaux Cahiers de l'IUED*, n° 3, pp. 41-51. <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:4383>.
- RAFFESTIN C., 1997, « Foucault aurait-il pu révolutionner la géographie? » in Rotmann R. (ed.). *Au risque de Foucault*, Paris, Centre Georges Pompidou, pp. 141-149. <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:4462>.
- RAFFESTIN C., BARAMPAMA A., 1998, « Espace et pouvoir », in Bailly A. (ed.), *Les concepts de la géographie humaine*, Paris, Armand Colin, pp. 63-71. <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:4464>.
- REQUIER-DESJARDINS D., 2009, « Territoires-Identités-Patrimoine: une approche économique? », *Développement durable et territoires*, Dossier 12: Identités, patrimoines collectifs et développement soutenable. <http://developpementdurable.revues.org/7852>.

REY P., 2007, *Le Sage et l'Etat. Pouvoir, territoire et développement en Guinée Maritime*, Thèse de doctorat en géographie, Université Montaigne Bordeaux III, 281 p.

REY P., 2009, « La considération locale de la durabilité en Guinée Maritime », *Mondes en Développement*, vol. 37, 2009/4, n° 148, pp. 85-98.

RIBERIOUX *et al.*, 2001, « La dynamique des conventions entre consensus et conflit », in Batifoulier P. (ed.), 2001, pp. 253-277.

RÍOS NÚÑEZ S., 2004, « Sistema económico neoliberal en Chile : un modelo de desarrollo ? », *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, n° 32.
<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>.

ROCHE P.A., 2001, « L'eau au XXI^e siècle : enjeux, conflits, marchés », *Ramses*, IFRI, pp. 79-94.

ROGALSKI M., 2004, « L'économie du développement dans la tourmente de l'évolution du monde », *Recherches Internationales*, 2004/2, n° 72, pp. 25-29.

ROGERS P. *et al.*, 2002, « Water is an Economic Good: How to Use Prices to Promote Equity, Efficiency, and Sustainability », *Water Policy*, vol. 4, pp. 1-17.

ROTILLON G., 2010 [2005], *Economie des ressources naturelles*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 125 p.

SAAVEDRA BROFMAN M., 2008, *El derecho de agua en Chile, asignación inicial y reforma : problemas en la Araucanía, un caso empírico*, Temuco Chile, 19 p.
<http://www.monografias.com/trabajos-pdf/derecho-agua-chile-asignacion-reforma/derecho-agua-chile-asignacion-reforma.shtml>.

SACHS I., 1994, « Le développement reconsidéré : quelques réflexions inspirées par le Sommet de la Terre », *Tiers-Monde*, vol. 35, n°137, pp. 53-60.

SAITH A., 2006, « From Universal Values to Millenium Development Goals: Lost in Translation », *Development and Change*, vol. 37, n° 6, pp. 1167-1199.

SALETH R.M., DINAR A., 2004, *The Institutional Economics of Water. A Cross-Country Analysis of Institutions and Performance*, Cheltenham UK, Edward Elgar, 397 p.

SALETH R.M., DINAR A., 2005, « Water institutional reforms: theory and practice », *Water Policy* 7, pp. 1-19.

SAUVE L., BARRYMAN T., BRUNELLE R., 2003, « Environnement et développement : la culture de la filière ONU », *Education relative à l'environnement*, vol. 4, pp. 33-55. http://www.revue-ere.uqam.ca/categories/PDF/Volume4/03_Sauve_L_et_al.pdf.

SCHNEIER-MADANES G. (ed.), 2010, *L'eau mondialisée. La gouvernance en questions*, Paris, La Découverte, 492 p.

SEBASTIEN L., C. BRODHAG, 2004, « A la recherche de la dimension sociale du développement durable », *Développement durable et territoires*, Dossier 3 : Les dimensions humaine et sociale du développement durable. <http://developpementdurable.revues.org/1133>.

SERVET J.M., 2007, « Les illusions des Objectifs du millénaire », in Lafaye de Micheaux, E., Mulot E., Ould-Ahmed P. (eds.), 2007, pp. 63-88.

- SIMON H.A., 1991, « Organizations and Markets », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 2, Spring, pp. 25-44.
- SINDZINGRE A., 2006, *Institutions, développement et pauvreté*, Paris, AFD, Document de travail n° 20, juillet, 50°p.
- SIRONNEAU, J., 2000, « Y a-t-il une place pour le droit de propriété et le marché des droits d'eau dans les politiques de gestion de la ressource en eau ? Grandes tendances mondiales », in Falque M., Massenet M. (eds.), 2000, pp. 88-99.
- SOLANES M., GONZALEZ-VILLARREAL F., 1999, *The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management*, Stockholm, Global Water Partnership, Technical Advisory Committee (TAC)/Swedish International Development Cooperation Agency, June, TAC Background Papers n° 3.
- SOLANES M., JOURAVLEV A., 2006, *Water Governance for Development and Sustainability*, Santiago de Chile, CEPAL, 84 p.
- SOLANES, M., 2007, « Introducción. Agua y sus Servicios en el Marco de los Acuerdos Internacionales de Comercio e Inversión », in IDRC-CRDI, *Agua y libre comercio. Impacto e implicaciones de los Acuerdos de Libre Comercio sobre el Agua y sus servicios*, Santiago de Chile, Agua Sustentable-CRDI, 2007, pp. 7-32.
<http://www.aguavisionsocial.org/documentos/libre%20comercio%20y%20agua/AGUA%20Y%20LIBRE%20COMERCIO447.pdf>.
- SPASH C.L., 1999, « The Development of Environmental Thinking in Economics », *Environmental Values*, vol. 8, pp. 413-435.
- SUREL Y., 2014, « Approches cognitives », in Boussaguet L. *et al.* (eds.), 2014, pp. 90-98.
- SWYNGEDOUW E., 2005, « Dispossessioning H2O : The Contested Terrain of Water Privatization », *Capitalism Nature Socialism*, vol. 16, n° 1, March, pp. 81-98.
- SWYNGEDOUW E., 2009, « The Political Economy and Political Ecology of the Hydro-Social Cycle », *Journal of Contemporary Water Research & Education*, vol. 142, August, pp. 59-60.
- SYME G.J., NANCARROW B.E., MCCREDDIN J.A., 1999, « Defining the Components of Fairness in the Allocation of Water to Environmental and Human Uses », *Journal of Environmental Management*, vol. 57, pp. 51-70.
- TAITHE A., 2002, « Tempête dans un verre d'eau. L'eau : droit, besoin, ou quel bien public ? », Paris, MSH, mars. <http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/archivessei/biensmondxtxt/taithe.pdf>.
- TAITHE A., 2012, « Restaurer la dimension politique de la gestion de l'eau », *Géoéconomie*, 2012/1, n° 60, pp. 61-67.
- TALBOT D., 2006, « La gouvernance locale, une forme de développement local et durable? Une illustration par les pays », *Développement durable et territoires*, Dossier 7 : Proximité et environnement. <http://developpementdurable.revues.org/2666>
- THERET B., 2000, « Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation : vers une synthèse institutionnaliste ? », *La Lettre de la Régulation*, n° 35, décembre, pp. 1-4.
- THERET B., 2001, « Saisir les faits économiques : la méthode Commons », *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, 2001/2, n° 40-41, pp. 79-137.

- THEVENON O., 2006, « 16. Esquisse d'une analyse des régulations à laquelle pourrait contribuer l'économie des conventions », in Eymard-Duvernay F. (ed.), 2006, pp. 265-278.
- THILL G., EZIN J.P. (eds.), 2002, *L'eau, patrimoine mondial commun. Co-expertise scientifique et participative et gouvernance*, Chaire UNESCO/UNITWIN-PRELUDE du développement durable, Namur, Presses Universitaires de Namur, 300 p.
- THOENIG J.C., 2014, « Politique publique », in Boussaguet L. et al. (eds.), 2014, pp. 420-427.
- TIERCELIN J.R., 1998, « La rareté de l'eau peut-elle limiter le développement ? Quel est l'avenir de l'irrigation ? », in Margat J., Tiercelin J.R. (eds.), 1998, pp. 149-172.
- TORRE A., WALLET F., 2011, « La gouvernance territoriale au service des processus et politiques de développement des territoires », in Resmini L., Torre A. (eds), *Competitività territoriale : determinanti e politiche*, Milan, Franco Angeli, pp. 1-19.
- TORRE A., ZUINDEAU B., 2006, « Editorial Dossier 7: Proximité et environnement », *Développement durable et territoires*, Dossier 7: Proximité et environnement.
<http://developpementdurable.revues.org/2735>.
- TREILLET S., 2005, « La société civile dans les stratégies des organisations internationales », in Froger G. (ed.), *Quels acteurs pour quel développement*, Paris, GEMDEV-Karthala, pp. 15-28.
- TREILLET S., 2004, « Misère de l'anti-développement », *Recherches Internationales*, vol. 72, n° 2, pp. 111-135.
- TREILLET S., 2006, « Les différentes dimensions de 'l'échec' des stratégies de développement : une question aux enjeux contemporains », in Berr E., Harribey J.M. (eds.), 2006, pp. 167-190.
- TREILLET S., 2007, « L'impasse de l'anti-développement », in Lafaye de Micheaux E., Mulot E., Ould-Ahmed P. (eds.), 2007, pp. 41-61.
- TROTTIER J., 2007, *Eau, Pouvoir et Société*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches (HDR), Université Montesquieu-Bordeaux IV, 145 p.
- TURTON A.R., 1999, *Water Scarcity and Social Adaptive Capacity: Towards an Understanding of the Social Dynamics of Water Demand Management in Developing Countries*, Londres, SOAS, Water Issues Study Group, MEWREW Occasional Paper No.9, March, 40°p.
- UNITED NATIONS, 1972, « Dispositions institutionnelles et financières concernant la coopération internationale dans le domaine de l'environnement », 2112^e séance plénière, 15 déc. 1972, Résolution 2997 (XXVII).
http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2997%28XXVII%29&Lang=F.
- UNITED NATIONS, 1974, « Declaration on the Establishment of a New International Economic Order », 2229th plenary meeting, 1 May 1974, A/RES/3201(S-VI). <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>.
- UNITED NATIONS, 1977, « Conférence des Nations Unies sur l'eau », 107^e séance plénière, 19 décembre 1977, A/RES/32/158.
http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/32/158&Lang=F.
- UNITED NATIONS, 1977, « Resolutions », in *Report of the United Nations Water Conference*, Mar del Plata, 14-25 March 1977. UN publication, Sales No. E.77.II.A.12.
<http://www.ielrc.org/content/e7701.pdf>.

- UNITED NATIONS, 1986a, « Déclaration sur le Droit au développement », 97^e séance plénière, 4 décembre 1986, A/RES/41/128.
http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/128.
- UNITED NATIONS, 1986b, « Droit au développement », 97^e séance plénière, 4 décembre 1986, A/RES/41/133. http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/133.
- UNITED NATIONS, 1990a, « New Delhi Statement, Global Consultation on Safe Water and Sanitation », 10-14 September 1990, New Delhi. <http://www.ielrc.org/content/e9005.pdf>.
- UNITED NATIONS, 1990b, « International Drinking Water Supply and Sanitation Decade », 71st plenary meeting, 21 December 1990, A/RES/45/181.
<http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r181.htm>.
- UNITED NATIONS, 1992, « Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Annexe 1 : Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, A/CONF.151/26 (Vol. I).
<http://www.un.org/documents/ga/conf151/french/aconf15126-1annex1f.htm>.
- UNITED NATIONS, 1992b, « Chapitre 18. Protection des ressources en eau douce et de leur qualité : application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau », Agenda 21, Conférence de Rio.
<http://www.un.org/french/events/rio92/agenda21/action18.htm>.
- UNITED NATIONS, 1992c, « The Dublin Statement on Water and Sustainable Development. International Conference on Water and the Environment » Adopted January 31, 1992 in Dublin, Ireland. <http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>.
- UNITED NATIONS, 2000, « United Nations Millennium Declaration », 8 September, 2000, 55^e assemblée des Nations Unies, 8^e séance plénière, A/RES/55/2.
<http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.pdf>.
- UNITED NATIONS, 2012, « The Future We Want », 123rd plenary meeting, 11 September 2012, A/RES/66/288. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E.
- UNITED NATIONS, 2013, « Objectifs du Millénaire pour le Développement : Rapport de 2013. Objectif 7. Assurer un environnement durable », pp. 42-51, Nations Unies, New-York,
http://www.un.org/fr/millenniumgoals/pdf/mdg_report2013_goal7.pdf
- UNEP, 1972, « Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement », 21^e session plénière, 16 juin 1972.
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?ArticleID=1503&DocumentID=97&l=fr>.
- URRUTIAGUER *et al*, 2001, « Peut-on se coordonner sur une base arbitraire ? Lewis et la rationalité des conventions », in Batifoulie P. (ed.), 2001, pp. 63-95.
- VALDÉS J.G., 1989, *La escuela de Chicago: Operación Chile*, Buenos Aires Argentina, Zeta S.A., 321p.
- VAN DE WALLE S., 2005, « Peut-on mesurer la qualité des administrations publiques grâce aux indicateurs de gouvernance? », *Revue française d'administration publique*, 2005/3, n° 115, p. 435-461.
- VAN DER ZAAG P., SAVENIJE H.H.G., 2006, *Water as an Economic Good: The Value of Pricing and the Failure of Markets*, Delft, the Netherlands, UNESCO-IHE Institute for Water Education, Value of Water Research Report Series N° 19, July, 32 p.
www.waterfootprint.org/Reports/Report_19_Water_as_an_Econ_Good.pdf.

- VANHULST J., A. E. BELING, 2013, « Buen vivir et développement durable: rupture ou continuité? », *Ecologie et Politique*, n° 46, pp. 41-54.
- VATN A., 2005, *Institutions and the Environment*, Water Issues Study Group. Cheltenham UK, Edward Elgar Editions, 481 p.
- VERGARA B.A., 2011, « Administración y distribución de las aguas en Chile », *Agronomía y forestal*, n° 41, pp. 10-13.
- VIVIEN F.D., 1997, « L'économie et l'écologie entre science et idéologie », *Natures-Sciences-Sociétés*, vol. 5, n° 4, pp. 12-22.
- VIVIEN F.D., 2003, « Jalons pour une histoire de la notion de développement durable », *Mondes en développement*, 2003/1, n° 121, pp. 1-21.
- VIVIEN F.D., 2005, *Le développement soutenable*, Paris, La Découverte, coll. Repères n° 425, 122 p.
- VIVIEN F.D., 2009, « Pour une économie patrimoniale des ressources naturelles et de l'environnement », *Mondes en développement*, 2009/1, n° 145, pp. 17-28.
- VIVIEN F.-D., 2010, « Les antécédents conceptuels du développement durable », in Zuindeau B (dir.), *Développement durable et territoire – nouvelle édition originale*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, pp. 25-35.
- WORLD BANK, 1992, *Governance and Development*, Washington D.C., The World Bank. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
- WORLD BANK, 1993, « Water Resources Management », Washington D.C., The World Bank.
- WEINSTEIN O., 2013, « Comment comprendre les 'communs' : Elinor Ostrom, la propriété et la nouvelle économie institutionnelle », *Revue de la régulation*, vol. 14, 2e semestre, Automne. <http://regulation.revues.org/10452>.
- WILLIAMSON J., 2002 [1990], « What Washington Means by Policy Reform », in Williamson J. (ed.), *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics. <http://www.iie.com/publications/papers/williamson1102-2.htm>.
- WILLIAMSON O., 1990, « A Comparison of Alternative Approaches to Economic Organization », in Furubota E.G., Richter R. (eds.), *The New Institutional Economics. A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Texas A&M University Press, College Station, pp. 104-114.
- YÁÑEZ N., GENTES I., 2005, *Derechos locales sobre las aguas en Chile : análisis jurídico y política para una estrategia de gestión pertinente en territorios indígenas. Resumen ejecutivo*, Santiago de Chile, WALIR, 66 p.
- YÁÑEZ N., R. MOLINA (eds.), 2011, *Las aguas indígenas en Chile*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 275 p.
- ZACCAÏ E., 2007, « Développement durable et disciplines scientifiques », *Natures, Sciences Sociétés*, 2007/4, vol. 15, pp. 379-388.
- ZUINDEAU B., 2005, « Equité territoriale : quelles lectures par les théories du développement durable? », *Reflets et Perspectives*, 2005/4, vol. XLIV, pp. 5-18.

Liste des Tableaux

Tableau 1: Le positionnement de l'IHP par rapport aux autres institutionnalismes.....	164
Tableau 2: Structure générale d'un groupement humain	174
Tableau 3: Les quatre formes de normes.....	178
Tableau 4: Etendue des droits selon le titulaire.....	249
Tableau 5: Typologie systémique des normes d'accessibilité à l'eau	255
Tableau 6: L'environnement dans les propositions internationales abordant les questions d'éducation, d'environnement et de développement.....	361
Tableau 7: Typologie systémique des normes d'accessibilité à l'eau au Chili	368

Liste des Figures

Figure 1: Règles et modèles d'évaluation conventionnels de l'EC	108
Figure 2 : Changement institutionnel : pouvoir ou légitimité ?.....	183
Figure 3 : Liens entre les règles et les niveaux d'analyse	251

Table des matières

REMERCIEMENTS	3
LISTE DES ABREVIATIONS	5
SOMMAIRE.....	7
INTRODUCTION GENERALE	9
PARTIE 1 : LA REGLE ET L'ENVIRONNEMENT COMME OUTILS THEORIQUES D'APPREHENSION DE LA GOUVERNANCE ET DU DEVELOPPEMENT SOUTENABLE.....	15
CHAPITRE 1 : REGLE HIERARCHIQUE, RATIONALITE ET CAPITAL NATUREL SUBSTITUABLE : APPORTS ET LIMITES DU MODELE STANDARD ET DE SES PROLONGEMENTS.....	17
I. RATIONALITE, INCERTITUDE ET CHOIX COLLECTIF	18
1. <i>Les prix comme unique moyen de coordination</i>	18
1.1. La naissance du mainstream	19
1.2. Les problèmes posés par les externalités, les biens publics et le monopole.....	26
1.3. Les problèmes relatifs à l'individu et à son environnement	32
2. <i>La reconnaissance de l'organisation comme autre mode de coordination</i>	38
2.1. Incertitude, langage commun et organisation	38
2.2. Autorité hiérarchique et procédure de choix.....	40
II. L'HYBRIDATION DE L'UNIVERS NEOCLASSIQUE POUR PENSER CERTAINS TYPES DE REGLES	44
1. <i>Règle hiérarchique et efficacité.....</i>	44
1.1. De la nécessité d'une hiérarchie	45
1.2. De la supériorité de la hiérarchie.....	51
2. <i>Règle stratégique et convention.....</i>	56
2.1. Environnement stratégique et jeux non-coopératifs	57
2.2. Les jeux paradigmatiques nécessitant une « règle de coordination » ou convention.....	60
2.3. La réintroduction de l'institution au sein de l'économie mainstream	65
III. L'INTEGRATION DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'UNIVERS NEOCLASSIQUE : UN CAPITAL NATUREL SUBSTITUABLE	68
1. <i>La conception néoclassique « pure » appliquée à l'environnement</i>	69
1.1. L'économie des ressources naturelles	70
1.2. L'économie des externalités environnementales	71
1.3. L'approche de la croissance durable	74
2. <i>La critique écologique.....</i>	77
2.1. L'école de Londres.....	79
2.2. L'école thermodynamique.....	82
2.3. L'école américaine	84
2.4. L'économie écologique	85
CHAPITRE 2 : REGLE INTERPRETABLE, JUSTIFICATION ET PLURALITE DES VALEURS : APPORTS ET LIMITES DE LA THEORIE DES CONVENTIONS.....	89
I. LES FONDEMENTS THEORIQUES DE L'ECONOMIE DES CONVENTIONS	90
1. <i>Aux origines de la convention : retour sur l'analyse de Lewis.....</i>	91
2. <i>Aux origines de l'interprétation : l'analyse conventionnelle de Keynes</i>	95
II. LES APPORTS D'UNE APPROCHE INTERPRETATIVE DES CONVENTIONS.....	99
1. <i>Rationalité procédurale, représentations et pluralité du normatif.....</i>	100
1.1. Une hypothèse de rationalité procédurale ou la prise en compte des limites cognitives des agents	101
1.2. De l'incomplétude des règles, fondement de l'interprétation	104
1.3. Pluralité des modèles et représentations du collectif	108
2. <i>La prise en compte des asymétries de pouvoir comme source de changement.....</i>	112
2.1. Une logique consensuelle de changement vers plus d'efficacité	112
2.2. Une logique conflictuelle, résultat des conflits d'intérêt	114
3. <i>Eléments de critique régulationniste : les dépassements nécessaires à la mobilisation de la théorie conventionnaliste de la justification.....</i>	120

III.	L'INSTITUTIONNALISME ENVIRONNEMENTAL : UNE SOCIO-ECONOMIE « MORALE » DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	126
1.	<i>Institutions articulatrices de valeurs et conventions d'environnement</i>	127
1.1.	Institutions articulatrices de valeurs et démocratie délibérative	128
1.2.	Univers controversés et conventions d'environnement	131
2.	<i>Éléments de critique régulationniste : une socio-économie « morale »</i>	135
3.	<i>Approche en termes de gouvernance environnementale : l'économie institutionnelle de l'environnement</i>	138
CHAPITRE 3 : TYPOLOGIE SYSTEMIQUE DES NORMES ET PLURALITE DES INTERETS (CONFLICTUELS) : APPORTS DE LA CRITIQUE REGULATIONNISTE.....		143
I.	L'ECONOMIE DE L'ACTION COLLECTIVE DE JOHN ROGERS COMMONS.....	144
1.	<i>Un panorama des concepts mobilisés par l'institutionnalisme de Commons</i>	146
1.1.	Conflits, interdépendance et incertitude	147
1.2.	Types de transactions, règles opérantes et contrôle collectif	149
1.3.	Ordre collectif et mode de légitimation	152
2.	<i>Les fondements pragmatistes de l'analyse de Commons</i>	154
3.	<i>Quelques précisions indispensables à la mobilisation de l'institutionnalisme de Commons</i>	158
II.	L'INSTITUTIONNALISME HISTORIQUE ET PRAGMATIQUE OU LE MARIAGE DE LA THEORIE DE LA JUSTIFICATION ET DE L'ECONOMIE DE L'ACTION COLLECTIVE.....	161
1.	<i>Les particularités de l'approche en IHP</i>	161
1.1.	Un institutionnalisme « historique et pragmatique » 161	
1.2.	L'ordre économique de la société moderne	166
1.3.	Les modes de règlement des conflits	171
2.	<i>L'intérêt des outils conceptuels développés en IHP</i>	173
2.1.	Le rapport des hommes entre eux et le rapport des hommes aux objets : le plan social et le plan Technique.....	173
2.2.	Une typologie systémique des normes	176
III.	UNE SOCIO-ECONOMIE POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....	180
1.	<i>La contradiction comme force du changement institutionnel</i>	181
2.	<i>Domination et contradiction structurelle</i>	184
3.	<i>Régulation des rapports sociaux à la nature et arènes politiques de la soutenabilité</i>	186
CONCLUSION DE LA PARTIE 1.....		191
PARTIE 2 : GOUVERNANCE DE L'EAU ET DEVELOPPEMENT SOUTENABLE DANS LES RECOMMANDATIONS INTERNATIONALES : QUEL REFERENTIEL THEORIQUE ?		195
CHAPITRE 4 : PARTICULARITE DE L'EAU DANS UN MONDE GLOBALISE : LA NECESSITE D'UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE		197
I.	L'EAU, UNE RESSOURCE PARTICULIERE AU STATUT CONTROVERSE.....	198
1.	<i>Caractérisation physique de l'eau</i>	198
2.	<i>Nature économique de l'eau</i>	203
3.	<i>L'eau comme bien public mondial ?</i>	208
4.	<i>Les particularités de l'eau potable</i>	211
II.	QUELS REGIMES DE PROPRIETE ET QUELS MODES DE GOUVERNANCE DE L'EAU ?	219
1.	<i>La distinction entre droits de propriété, droit de propriété et régimes de propriété</i>	220
2.	<i>Le marché comme mécanisme efficace d'allocation des ressources</i>	227
2.1.	Théorie des droits de propriété	227
2.2.	Marchés de droits d'eau	229
2.3.	La Nouvelle économie des ressources	233
3.	<i>L'intervention publique pour minimiser les défaillances du marché</i>	236
3.1.	Les instruments réglementaires	238
3.2.	Les instruments économiques.....	240
3.3.	Les instruments négociés.....	242
4.	<i>Auto-gouvernance et auto-organisation dans les situations de ressources communes</i>	245
4.1.	Faisceau de droits et régimes de propriété.....	247

4.2.	Un système de règles hiérarchisé et multi-niveaux.....	250
4.3.	Auto-gouvernance et auto-organisation.....	252
5.	<i>Typologie systémique des normes et conventions d'accessibilité à l'eau</i>	254
III.	LA NECESSITE D'UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE DANS UN CONTEXTE DE BOULEVERSEMENT DES NIVEAUX TRADITIONNELS DE GESTION.....	258
1.	<i>Système institutionnel international et outils de développement</i>	259
1.1.	L'étendue du système institutionnel international.....	259
1.2.	Le cadre logique, un outil de développement significatif.....	263
2.	<i>Mondialisation, territoires et gouvernance</i>	267
2.1.	Mondialisation, déplacement de l'Etat et gouvernementalité.....	268
2.2.	La gouvernance territoriale.....	271
CHAPITRE 5 : EVOLUTION DU DISCOURS INTERNATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT SOUTENABLE ET LA GOUVERNANCE DE L'EAU : VERS L'HEGEMONIE DE LA CONVENTION NEOLIBERALE		275
I.	UN RESUME DE L'EVOLUTION DU DISCOURS EN MATIERE DE POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT : DE LA PLURALITE DE LA Pensee A L'HEGEMONIE DE LA CONVENTION NEOLIBERALE	276
1.	<i>Définition et apparition du concept de développement</i>	277
2.	<i>De la pensée plurielle à l'hégémonie néolibérale</i>	280
3.	<i>« Bonne Gouvernance » et « post-ajustement »</i>	286
4.	<i>Une illustration par le cas du Chili, à l'avant-garde des réformes économiques et institutionnelles</i>	294
II.	ORIGINES HETERODOXES DU DEVELOPPEMENT SOUTENABLE ET DE LA GOUVERNANCE DE L'EAU	301
1.	<i>Naissance de la problématique environnementale : le rapport Meadows (1972)</i>	302
2.	<i>Naissance de l'écodéveloppement</i>	305
2.1.	La Conférence de Stockholm (1972).....	306
2.2.	La Conférence de Cocoyoc (1974).....	310
3.	<i>La décennie de l'eau potable et de l'assainissement : accès universel et droit à l'eau</i>	316
4.	<i>Naissance des marchés des droits d'eau au Chili</i>	320
III.	LA CONVENTION NEOLIBERALE APPLIQUEE AU DEVELOPPEMENT SOUTENABLE ET A LA GOUVERNANCE DE L'EAU.....	322
1.	<i>Le rapport Brundtland (1987)</i>	323
2.	<i>D'un droit d'accès universel aux prémices d'une gestion intégrée basée sur le recouvrement des coûts</i>	326
2.1.	La Consultation mondiale sur l'eau potable et l'assainissement de New Delhi (1990).....	326
2.2.	La transition d'une gestion par l'offre à une gestion par la demande.....	330
3.	<i>Consolidation radicale des marchés des droits d'eau au Chili</i>	333
IV.	LA CONSECRATION DE LA CONVENTION NEOLIBERALE DERRIERE UN DISCOURS REFORMISTE ET ENGLOBANT	341
1.	<i>La Conférence de Dublin (1992) ou la consécration de l'eau comme bien économique</i>	342
2.	<i>Le « sacre » du développement soutenable dans sa version Brundtland</i>	346
2.1.	La Conférence de Rio (1992).....	346
2.2.	Le chapitre 18 de l'Agenda 21	354
3.	<i>La fusion entre Bonne gouvernance et développement soutenable dans les Objectifs du Millénaire (2000)</i>	357
4.	<i>Marchés des droits d'eau, privatisation et gestion intégrée : les réformes de la période démocratique au Chili</i>	366
CONCLUSION DE LA PARTIE 2.....		375
CONCLUSION GENERALE		383
BIBLIOGRAPHIE.....		387
LISTE DES TABLEAUX.....		413
LISTE DES FIGURES		413
TABLE DES MATIERES		415

Titre : Analyse théorique de la gouvernance et du développement soutenable dans une perspective institutionnaliste : le cas de l'accès à l'eau potable

Résumé : Les acteurs institutionnels du développement émettent des recommandations à valeur plus ou moins contraignante pour les Etats dans le domaine de l'accès à l'eau potable. Les règles qui conditionnent la gestion de cette ressource sont, comme toutes les règles, de nature construite. S'interroger sur le référentiel théorique des règles promues en matière d'accès à l'eau et sur son rapport avec le sens donné à la notion de développement soutenable permet de comprendre, au-delà du discours, les implications pratiques d'un tel référentiel. La gouvernance, et donc la règle, pose en effet la question de la coordination entre les individus et celle de l'action collective ; et le développement soutenable, celle de notre rapport à l'environnement. C'est donc in fine la question du mode de société souhaité et des moyens mis en œuvre à cette fin qui est en jeu.

A l'aide de la typologie systémique des normes de l'institutionnalisme historique et pragmatique et de la socio-économie morale et politique de l'environnement et du développement durable, nous cherchons à démontrer que les règles d'accès à l'eau potable promues par ces institutions s'inscrivent, malgré un changement de rhétorique, dans la vision du monde propre au référentiel orthodoxe néo-libéral. Les fondements théoriques sur lesquels repose ce dernier empêchent de concevoir et donc de poser la question des relations de pouvoir – entre Nord et Sud, entre Etats et entre groupes économiques et sociaux – freinant toute réelle mise en cause de l'ordre existant. Nous évoquerons à titre d'illustration la situation du Chili qui représente un cas emblématique pour notre propos.

Mots clés : institutionnalisme, gouvernance, développement soutenable, développement durable, accès à l'eau, Chili

Title: Theoretical Analysis of Governance and Sustainable Development in an Institutional Perspective: The Case of Access to Drinking Water

Abstract: Institutional actors of development use to express recommendations in the area of access to drinking water towards the governments. The rules that determine the management of this resource are, like all rules, of constructed nature. Questioning the theoretical reference behind the rules promoted on the access to water and its relationship with the meaning given to the concept of sustainable development, allows to understand, beyond the speech, the practical implications of such a reference. Governance, and therefore the rule, in fact sets the problem of coordination between individuals and coordination of the collective action; and sustainable development, as well sets the problem of our relationship with the environment. So, it is ultimately the question of the desired mode of society and the means used for this purpose which is at stake.

Using the systemic typology of norms developed within the approach of historical and pragmatic institutionalism as well as the moral and political socio-economy of sustainable development, we try to demonstrate that the rules of access to clean water promoted by those institutions belong, despite a change in rhetoric, to the neoliberal orthodoxy. The theoretical foundations of the neoliberal reference prevents from conceiving and therefore from putting forward the question of power relations – between North and South, between States and between economic and social groups – hindering any real questioning of the existing order. To illustrate this, we will discuss the case of Chile, which typically exemplifies our issue.

Keywords: institutionalism, governance, sustainable development, access to water, Chile

GREThA

Groupe de Recherche en Economie Théorique et Appliquée, UMR CNRS 5113,
Université de Bordeaux, avenue Léon Duguit, 33608 Pessac Cedex